

Politique cantonale des pâturages boisés



Février 2018

Document non définitif - Version pour la consultation publique

Politique cantonale des pâturages boisés

- Etablie en tant que concrétisation de la mesure 51 du plan directeur cantonal des forêts, chapitre 3.5.
- Etablie en tant que réponse aux principes d'aménagements et mandats de planification fixés dans les fiches 3.01 (Espace rural), 3.02 (Evolution du paysage jurassien), 3.10 (Espaces forestiers) et 3.14 (Eléments structurels boisés et arborisés) du plan directeur cantonal.
- Basée sur les travaux et conclusions du groupe de travail temporaire chargé de définir la politique cantonale relative aux pâturages boisés (GT Polpatub, selon arrêté du Gouvernement n°573).
- Version pour la consultation publique du 8 février au 15 mai 2018.

- Ce document sera adapté, si nécessaire, suite à la consultation publique. Une version définitive sera ensuite approuvée par le Gouvernement.



Référence :

République et Canton du Jura 2018 : Politique cantonale des pâturages boisés. Delémont. Version pour consultation

Photos:

Office de l'environnement, St-Ursanne.

Fondation Rurale Interjurassienne (FRI), Courtemelon.

Sommaire

Résumé.....	1
1. Introduction et contexte	2
2. Etat des lieux des pâturages boisés jurassiens	3
3. Origines de la problématique et tendances évolutives	10
4. Objectifs cantonaux.....	12
5. Plan de mesures	13
6. Conclusions et mise en œuvre	31
Annexe : vue synoptique des mesures et de leurs incidences	
Annexe : liste des abréviations	
Annexe : principales notions utilisées	
Annexe : table des illustrations	
Annexe : bibliographie succincte	

Résumé

La politique cantonale des pâturages boisés définit les objectifs et les mesures des autorités cantonales nécessaires à la pérennisation de ces paysages emblématiques du canton du Jura.

Cette politique est formulée sur la base d'une analyse de la situation, malheureusement encore souvent insatisfaisante et non durable, prévalant dans les pâturages boisés jurassiens (chapitres 2 et 3).

Sur la base des orientations stratégiques déjà définies dans d'autres bases légales et documents contraignants (chapitre 4), la politique cantonale des pâturages boisés est définie sous la forme d'objectifs et de mesures (chapitre 5).

Neuf objectifs traitant de l'ensemble des enjeux en présence sont définis (préservation des valeurs naturelles et paysagères, valorisation des ressources et des produits, reconnaissance des prestations immatérielles fournies, amélioration de la gouvernance, transition d'une gestion sectorielle vers une gestion intégrée et sensibilisation du public aux enjeux de durabilité et transmission de savoirs interdisciplinaires en matière de gestion sylvopastorale).

Un catalogue global de mesures est présenté. Elles sont regroupées par objectif et par thématique (champ d'action). Leur intégration dans la politique cantonale sous-tend que les mesures relèvent prioritairement du Canton. La mise en œuvre implique par contre une collaboration décidée de tous les acteurs de la gestion sylvopastorale. Les principales mesures peuvent être décrites ainsi :

- Poursuite des politiques agricoles et forestières actuelles, qui prennent aujourd'hui mieux en compte le pâturage boisé ;
- Renforcement de la coordination des actions de terrain par les acteurs locaux et gestionnaires ;
- Soutien plus marqué à l'élaboration de plans de gestion intégrée (PGI) ;
- Modernisation et clarification de la gouvernance des pâturages communaux au niveau local ;
- Ancrage du concept de gestion intégrée dans les bases légales cantonales.

La politique cantonale des pâturages boisés se veut stratégique et n'engage en aucun cas directement des ressources financières pour l'Etat. Les mesures seront progressivement mises en œuvre, selon les ressources allouées dans le cadre du processus budgétaire et les partenariats trouvés avec d'autres acteurs concernés. Elles seront intégrées dans les différentes politiques sectorielles menées par le Canton et touchant ces espaces.

1. Introduction et contexte

Les pâturages boisés jurassiens, notamment ceux des Franches-Montagnes, figurent en bonne place sur la carte de visite du canton du Jura. Ces espaces ont une signification primordiale pour l'agriculture et, dans une moindre mesure, pour l'économie forestière de la région. Le public affectionne ce cadre naturel unique pour s'adonner à des activités de loisirs.

Résultat de l'action du bétail, des éleveurs et des forestiers, le pâturage boisé se définit comme un écosystème agro-forestier semi-naturel où alternent, à l'image d'une mosaïque, des surfaces herbagères sans arbres, des arbres isolés ou en petits groupes et des surfaces boisées. Cette formation particulière, peu présente à l'échelle nationale mais caractéristique de la chaîne jurassienne, est le fruit d'une tradition séculaire d'utilisation mixte des ressources naturelles. Le pâturage boisé est donc un système artificiel qui doit sa conservation à une gestion «sylvopastorale» constante (interventions sylvicoles régulières par la récolte des bois et gestion pastorale annuelle par le pacage des troupeaux). Aujourd'hui, le maintien du boisement implique des plantations.

Du point de vue légal, le pâturage boisé est assimilé depuis 1902 à la forêt. La plupart des pâturages boisés jurassiens sont considérés comme appartenant à l'aire forestière, à l'exception des pâturages très faiblement arborisés et des grandes étendues dépourvues d'arbres au sein d'un ensemble de pâturage boisé. Le pâturage boisé constitue un important lieu de production agricole et son utilisation est soumise aux dispositions de la législation agricole. Deux régimes de contribution différents se côtoient dans le Jura, selon que le pâturage boisé est en mains privées (généralement en surface agricole utile SAU, avec paiements directs versés à la surface) ou en mains publiques (généralement en régime d'estivage, avec paiements directs versés à la tête de bétail exprimée en «pâquier normal»). L'entrée en vigueur en 2014 de la nouvelle Politique agricole a apporté bon nombre d'améliorations dans la réglementation agricole applicable au pâturage boisé.

Subissant les fluctuations de l'économie et des politiques sectorielles dans le secteur primaire (denrées alimentaires, élevage, bois), les pressions du tourisme ou encore l'évolution du climat (hausse des températures), les pâturages boisés sont menacés. Les arbres âgés disparaissent d'un côté et aucun jeune arbre ne réussit à se développer pour les remplacer, alors que d'autres secteurs sont envahis par les jeunes arbres. Au final, ce phénomène pourrait se traduire par la perte de ce patrimoine unique et par une banalisation du paysage.

L'approche sectorielle qui a prévalu jusqu'ici dans la gouvernance et la gestion des pâturages boisés n'est pas à même d'enrayer les évolutions négatives. La conservation et la valorisation des pâturages boisés passent par des actions ciblées et concertées dans le terrain, ainsi que par une modernisation du cadre institutionnel de la gestion. Une vision qui intègre l'ensemble des thématiques et législations sectorielles au niveau fédéral et cantonal fait défaut. La politique agricole et ses moyens financiers sont en outre soumis à d'importantes variations. Cette superposition de législations sectorielles, de moyens financiers et de compétences rendent difficile la mise au point d'instruments cohérents et équitables pour piloter la gestion durable de ces espaces multifonctionnels.

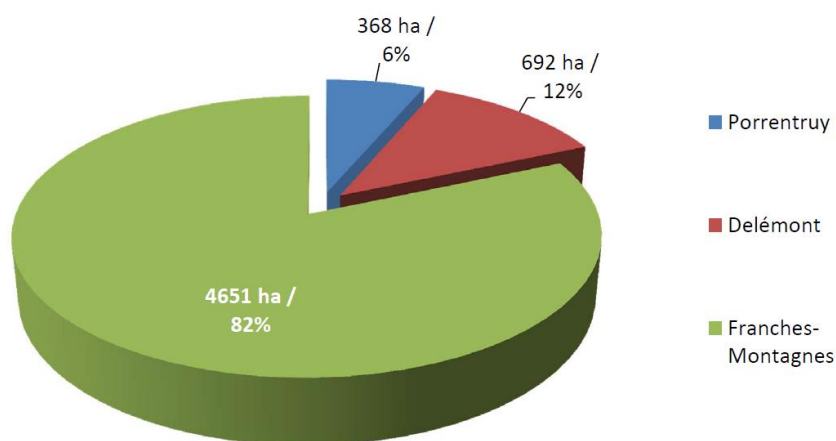
Conscient de la nécessité d'agir pour enrayer cette évolution négative, le Gouvernement a confié à un groupe de travail temporaire le mandat d'analyser les différents problèmes et de proposer une politique pour les pâturages boisés. La politique cantonale des pâturages boisés complète, par la formulation d'une politique ciblée et claire, le plan directeur cantonal des forêts (PDCF) et les principes du plan directeur cantonal en matière de développement des paysages et des espaces naturels, ainsi que de développement de l'espace rural. Le caractère interdisciplinaire de la problématique du pâturage boisé fait qu'elle n'aurait pu être appréhendée dans sa globalité dans le cadre des outils de planification existants. La vision développée dans le présent document se veut transversale. Elle assemble les différents objectifs sectoriels pertinents pour le cas du pâturage boisé et les concrétise sur la base d'actions coordonnées, dans une approche intégrée. Elle s'applique à l'ensemble des pâturages boisés jurassiens, qu'ils soient publics ou privés, situés sur le plateau franc-montagnard ou en plaine. Elle touche toutes les composantes du pâturage boisé, à savoir sa signification économique, sa vocation naturelle et paysagère et sa dimension sociale. Elle concerne ses nombreux acteurs et utilisateurs, qu'il s'agisse des propriétaires, des agriculteurs exploitants, des forestiers, des utilisateurs à des fins de loisirs, ou encore des associations non gouvernementales. L'Etat ne se substitue pas aux propriétaires et ayants droit en charge de la gestion, ni aux autorités communales en charge notamment de l'application de l'aménagement local. Outre sa tâche de base qui consiste à protéger le pâturage boisé, il entend coordonner et soutenir les initiatives des différents acteurs impliqués.

2. Etat des lieux des pâturages boisés jurassiens

Les mutations profondes qui s'opèrent au sein des pâturages boisés restent des phénomènes peu spectaculaires et souvent lents. Leur perception est difficile. Les observations empiriques des experts attestent néanmoins de déséquilibres et permettent d'affirmer que le maintien de la mosaïque du boisement et des herbages n'est plus durablement garanti dans la plupart des pâturages boisés. Ces appréciations sont confirmées par les résultats d'une étude sur l'état des lieux des pâturages boisés du plateau franc-montagnard et des régions limitrophes.

2.1 Surface de pâturage boisé

Le pâturage boisé jurassien au sens large couvre une surface d'environ 5'700 hectares, dont la majeure partie se situe dans le district des Franches-Montagnes (cf. Figure 1 ci-dessous).



Source: données de base d'ENV et du groupe de travail temporaire

Figure 1: répartition de la surface de pâturage boisé par district

Cette surface de pâturages boisés au sens large inclut des surfaces non boisées (grandes ouvertures, surfaces sans arbres aux abords des loges ou en bordure de pâturages). Selon la définition légale du pâturage boisé en vigueur dans le Canton, seules les surfaces de pâturage comptant un taux de boisement d'au moins 1% sont des pâturages boisés au sens strict. Le taux de boisement correspond au rapport entre l'emprise au sol des couronnes des arbres (projection verticale) et la surface totale. Le canton du Jura compte environ **4'300 ha de pâturages boisés au sens strict** (pâturages boisés soumis à la législation forestière).

Il s'agit ici d'un recensement initial des surfaces, et qu'il n'existe pas de données quantitatives portant sur l'état antérieur. Il n'est donc pas possible d'apprécier de manière objective l'évolution de la surface de pâturage boisé jusqu'à aujourd'hui. Le boisement étant voué à se déplacer dans l'espace au gré du renouvellement des générations d'arbres, la mosaïque est en perpétuelle évolution et son pourtour ne peut être définitivement figé. La protection légale étant existante depuis longtemps, on peut penser que la surface globale n'a guère évolué dans le temps. L'évolution que connaît actuellement cette mosaïque pourrait conduire à terme à une disparition de surfaces entières de pâturages boisés, et par conséquent à une diminution globale de sa surface à l'échelle du Canton. C'est donc avant tout l'aspect qualitatif qui interpelle.

2.2 Aspects qualitatifs du pâturage boisé

La qualité du pâturage boisé réside beaucoup dans sa structure en mosaïque. Les propriétés de cette mosaïque sont déterminantes pour la valeur naturelle et paysagère du pâturage boisé, mais aussi pour sa capacité à produire durablement les ressources en herbe et en bois attendues.

2.2.1 Structure en mosaïque

La définition du pâturage boisé permet dans une certaine mesure d'appréhender sa structure hétérogène et d'en apprécier la qualité. Elle distingue en effet quatre types principaux de pâturages boisés, lesquels sont repris de la typologie dite « Patubois », du nom de la vaste étude menée durant les années 1990 sur les pâturages boisés de la chaîne jurassienne. Ces quatre catégories se réfèrent toutes au taux de boisement et sont les suivantes (cf. Tableau 1) :

Désignation	Type « Patubois »	Taux de boisement	Intégration dans la définition juridique du pâturage boisé
▪ Pâturage non boisé	Type « 1000 »	< 1%	Non
▪ Pâturage peu boisé	Type « 2000 »	1-20%	Oui
▪ Pâturage boisé	Type « 3000 »	20-70%	Oui
▪ Pâturage très boisé	Type « 4000 »	> 70%	Oui



Pâturage non boisé (1000)



Pâturage boisé (3000)



Pâturage peu boisé (2000)

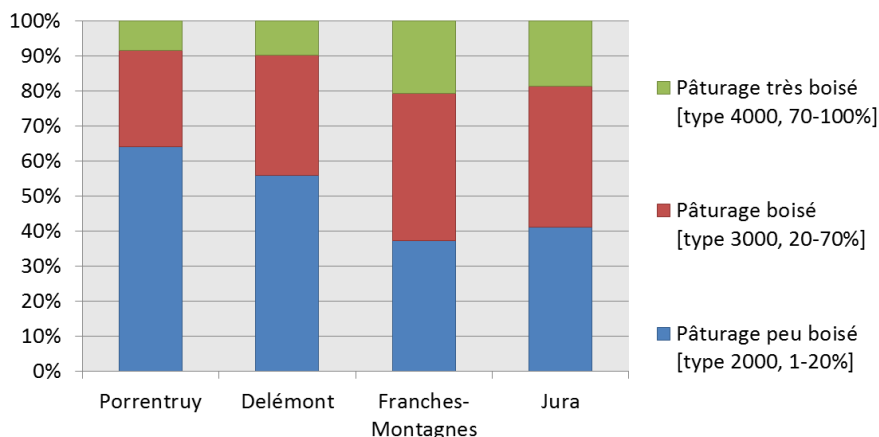


Pâturage très boisé (4000)

Tableau 1:
classification du pâturage boisé selon typologie "Patubois" et selon la définition juridique dans le Jura. Illustrations adaptées de la brochure "L'essentiel sur les pâturages boisés", Parc naturel régional du Doubs 2015.

A l'échelle cantonale, la classification du pâturage boisé démontre une représentation égale et dominante du pâturage peu boisé et du pâturage boisé (cf.

Figure 2 ci-après). Sans surprise, le pâturage peu boisé domine largement dans les districts de Delémont et Porrentruy. Le pâturage très boisé (qui inclut parfois aussi des forêts non clôturées et parcourues par le bétail, sans utilisation pastorale) y est moins présent que dans les Franches-Montagnes.

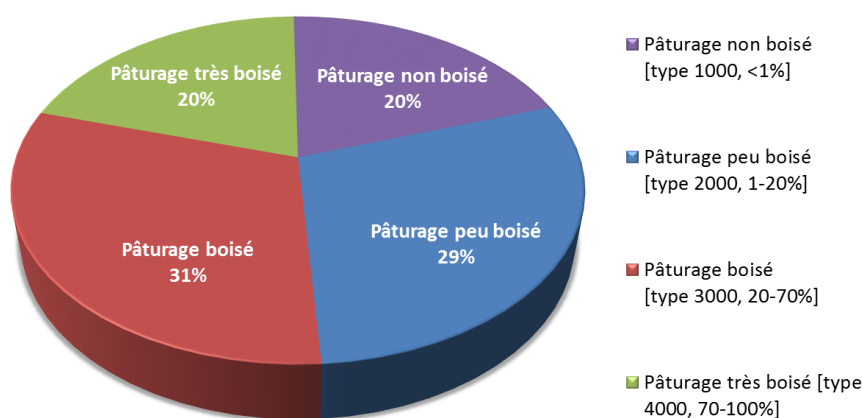


Source: données de base d'ENV et du groupe de travail temporaire

Figure 2: classification du pâturage boisé jurassien dans les types 2000 à 4000 de la typologie "Patubois"

Dans les pâturages des Franches-Montagnes, majoritairement classés en région d'estivage, la répartition par type confirme encore une dominance des types 2000 et 3000. Les pâturages non boisés (1000), ainsi que les pâturages très boisés (4000), y occupent 40% de la surface (cf.

Figure 3 ci-après).



Source: données de base d'ENV et du groupe de travail temporaire

Figure 3: répartition par type des surfaces de pâturage d'estivage dans les Franches-Montagnes

Cette classification du pâturage boisé par catégorie de taux de boisement ne suffit pas à refléter l'état de la mosaïque. Sa complexité et sa finesse ne se résument en effet pas à la seule indication du taux de boisement, qui ne dit rien de l'agencement spatial, ni du degré d'imbrication des boisements et des herbages entre eux. De plus, la taille des surfaces présentant un taux de boisement homogène et l'alternance de ces surfaces au sein d'une entité de pâturage caractérisent aussi la mosaïque. Plus fines sont la répartition du boisement et l'alternance de surfaces présentant des taux de boisement variés, plus grande sera la complexité de la mosaïque et, partant, sa qualité. La répartition des classes d'âges des arbres est également un indicateur central quant à la durabilité de la mosaïque.

C'est précisément sur ces composantes fines de la mosaïque que s'opèrent actuellement des changements importants, dus essentiellement aux activités humaines et à la dynamique du boisement. La figure 4 illustre de manière assez évidente une tendance manifeste à la ségrégation du boisement et des surfaces herbagères. Partant d'une imbrication fine entre arbres et pelouse, il ressort du pâturage quasiment dépourvu d'arbres, d'un côté, et de la surface densément boisée, de l'autre. Sans compter des plantations surfaciques réalisées par le passé. Les flèches jaunes illustrent des exemples avec densification ou disparition du boisement.



Figure 4: exemple d'évolution de la mosaïque entre 1936 (gauche) et 1998 (droite) [photo historique © 2015 swisstopo (BA150286) et orthophoto réalisée par la République et Canton du Jura, édition 1998].

L'impact de ces changements sur la répartition des pâturages par taux de boisement ne devient perceptible que lorsque ceux-ci se déploient à large échelle et dans le temps. Ce phénomène de ségrégation, que l'on qualifie habituellement de « bipolarisation », tend à s'accélérer dans de nombreux pâturages boisés.

2.2.2 Qualité du boisement

La qualité du boisement s'apprécie tout d'abord à sa capacité à se rajeunir durablement. Cette aptitude est mise à mal dans les pâturages peu boisés, où le vieillissement du boisement est plus marqué que dans les autres types de pâturage boisé. La mortalité des arbres âgés et l'absence de jeunes générations pour les remplacer entraînent progressivement la disparition du boisement.

Cette diminution plus ou moins rapide du boisement s'observe généralement à proximité immédiate des localités et des fermes, là où les conditions d'exploitation sont propices à une intensification de la production herbagère. Dans ces pâturages productifs, destinés prioritairement aux vaches laitières, la pression de pâture et les techniques d'entretien de la surface herbagère rendent quasi-impossible tout rajeunissement naturel. Le renouvellement du boisement doit par conséquent être assuré par le biais de plantations, d'abord sur les souches existantes, qu'il faut ensuite protéger. Ces mesures sont difficiles à mettre en œuvre dans le terrain en raison de leur coût élevé, de la perte de surface herbagère et du travail d'entretien qu'elles engendrent.

Dans les pâturages plus fortement boisés, c'est le phénomène inverse qui s'observe. Le boisement s'étend et se densifie sous l'effet de l'embroussaillage et de la dynamique du rajeunissement naturel. La densification des surfaces boisées affecte les zones les plus reculées du pâturage, moins favorables à une exploitation pastorale (pâturage à génisses). La pression du bétail n'y suffit plus à contrer l'extension de la végétation forestière. Seules des mesures d'essartage conséquentes, combinées à des coupes de bois et au cantonnement du bétail dans les surfaces ainsi récupérées, sont à même d'empêcher le retour à la forêt.

Le phénomène de bipolarisation se déploie donc dans le pâturage boisé selon le gradient de son attractivité agricole et s'accroît sous l'effet d'aléas (sécheresse, tempête) qui accélèrent la mortalité des arbres âgés.

La qualité du boisement s'exprime également dans la valeur des bois produits sur le pâturage boisé. Les bois récoltés dans les pâturages peu boisés sont souvent de moindre qualité, bien que le résineux soit généralement mieux valorisé que le feuillu. Leur âge élevé les expose davantage aux atteintes d'insectes ravageurs et de champignons et leurs conditions de croissance en font des arbres branchus et coniques. La qualité des bois est meilleure à mesure qu'augmente le taux de boisement. Les arbres restent souvent exposés aux dégâts causés par le bétail (par les chevaux notamment), alors que l'abattage est délicat pour l'herbage (débardage, nettoyage des rémanents) et le stockage du bois plus compliqué qu'en forêt (évacuation avant la saison de pâture).



2.2.3 Qualité des herbages

D'un point de vue économique, la qualité de l'herbage se mesure à la quantité de fourrage produit et à sa valeur nutritive. Ces deux facteurs déterminent à leur tour le nombre de têtes de bétail que peut nourrir un pâturage donné. Dans les pâturages communautaires affectés à la zone d'estivage, cette charge en bétail est règlementée. Elle se mesure en pâquiers normaux (PN).

Aux Franches-Montagnes, ce fourrage doit être en mesure de nourrir le bétail durant les quelque quatre mois que dure l'estivage et représente par conséquent environ un tiers de la quantité de fourrage consommée annuellement par le cheptel franc-montagnard. Cette ressource, sans laquelle les éleveurs seraient contraints de réduire leur cheptel ou de l'estiver en-dehors des Franches-Montagnes, détermine donc dans une large mesure la capacité de production de l'agriculture franc-montagnarde.

Les limites légales imposées pour des raisons écologiques et environnementales à l'intensification de la production herbagère, que ce soit au niveau de la fumure (plans d'épandage), du traitement chimique (interdiction du traitement de surface) ou du travail mécanique des surfaces herbagères (interdiction du girobroyage), restreignent les possibilités d'accroître le rendement des pâturages. La production tend à se concentrer sur les pâturages offrant le meilleur potentiel, où l'on tente de compenser les pertes de rendement dues à l'extensification, voire même à l'abandon de la production dans les zones marginales.

Ce phénomène est encore accentué par le système traditionnel qui définit la participation obligatoire des exploitants aux travaux d'entretien du pâturage. D'après cette pratique, le volume de travail d'entretien augmente proportionnellement à la charge en bétail admise, traduite en nombre d'encrannes, et par conséquent au rendement fourrager. En clair, dans les pâturages marginaux en proie à l'embroussaillage, le volume de travail d'entretien devant être fourni est inférieur à celui qui est requis dans les pâturages productifs, alors que le maintien de la surface herbagère dans ces zones marginales suppose un effort beaucoup plus important qu'ailleurs. Cette concentration de la production et des travaux d'entretien sur les pâturages productifs participe très clairement du phénomène de bipolarisation exposé plus haut.

2.2.4 Valeurs naturelles et paysagères

L'étude « Patubois » évoquée précédemment a mis en évidence la relation entre la qualité écologique du pâturage boisé et son taux de boisement. Elle a démontré que les pâturages boisés des types 2000 et 3000, soit le pâturage boisé moyen ou archétypique, présentent une diversité floristique et une variété d'associations végétales bien plus élevées que les pâturages des types 1000 et 4000. L'imbrication fine du boisement et de l'herbage ainsi que le microrelief varié du sol dans ces pâturages moyennement boisés diversifient les habitats et les espèces.

Sur le plan paysager, les paysages semi-ouverts, caractérisés par des taux de boisement moyens, sont perçus comme étant plus accueillants et présentant une valeur esthétique supérieure aux paysages totalement dépourvus d'arbres ou, à l'inverse, totalement boisés. Les pâturages boisés intermédiaires possèdent donc une valeur écologique et paysagère supérieure (cf. Figure 5). La situation est sans doute identique pour la valeur de délasserment, la population donnant sa préférence à ces espaces semi-ouverts pour ses loisirs. Cela ne signifie toutefois pas que les pâturages des types 1000 et 4000 en sont dépourvus. Ils font d'ailleurs partie intégrante du paysage sylvopastoral et leur présence dans une proportion équilibrée enrichit la mosaïque. Leur valeur se situe toutefois davantage sur un plan économique, puisqu'ils contribuent plus largement à la production des ressources que sont l'herbage et le bois.

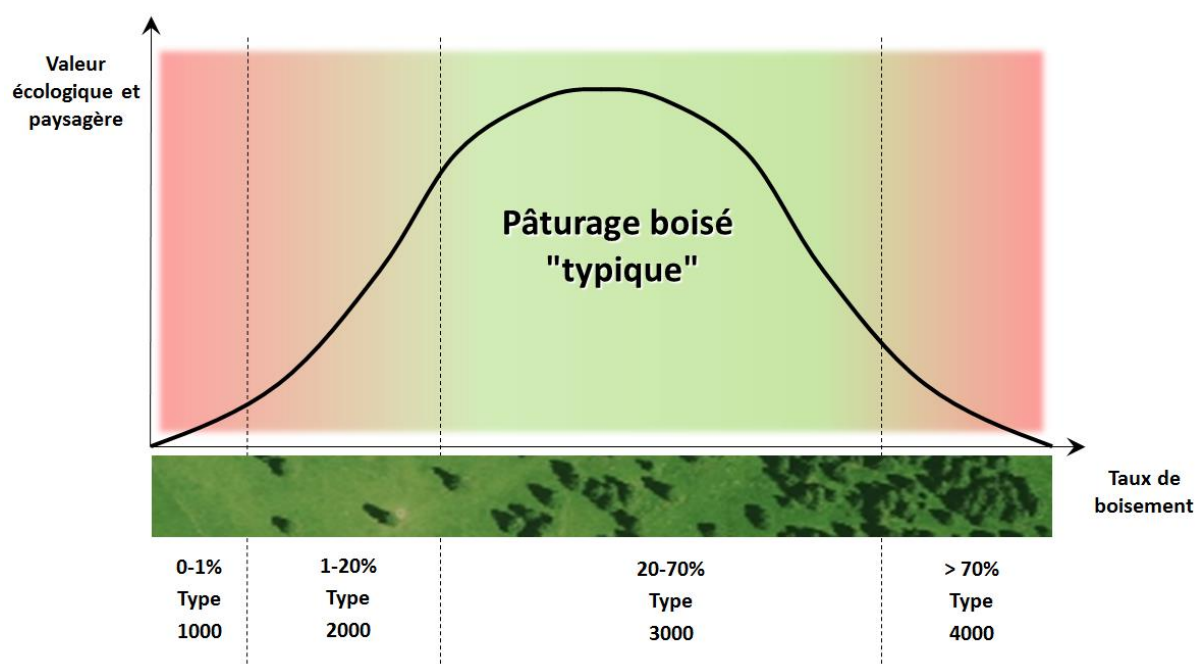


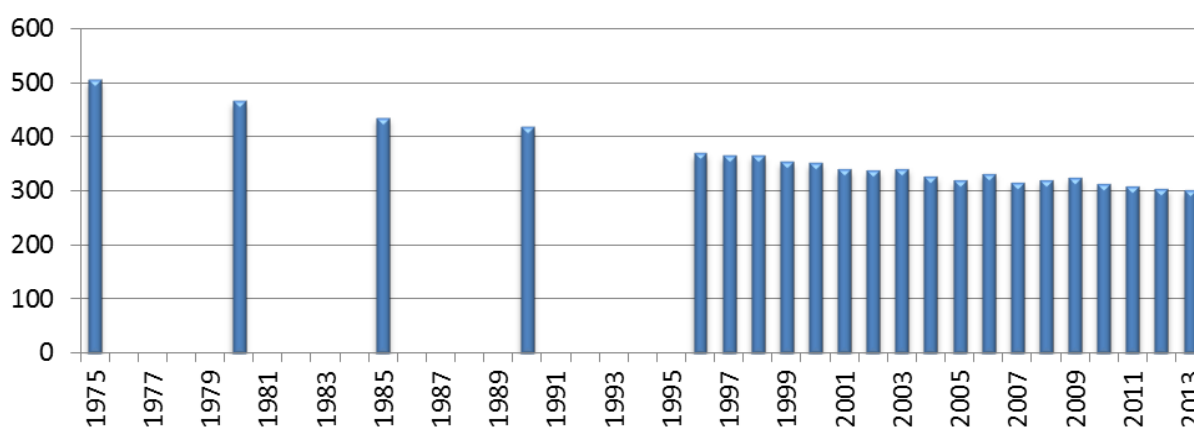
Figure 5: relation entre le taux de boisement et la valeur écologique et paysagère du pâturage boisé (illustration schématique)

3. Origines de la problématique et tendances évolutives

Les facteurs qui ont conduit à l'émergence d'une utilisation sylvopastorale favorisant la bipolarisation du pâturage boisé sont multiples. Ils sont d'ordre économique, politique et institutionnel. Ils sont illustrés ci-après à l'exemple du cas des Franches-Montagnes, mais ils se laissent transposés à l'ensemble du pâturage boisé jurassien.

Sur le plan forestier, la gestion sylvicole des pâturages boisés n'a pas toujours été en phase avec les objectifs de sauvegarde. L'attitude longtemps conservatrice, motivée par les surexploitations de la fin du XIX^{ème} siècle et de la période des deux guerres, a incité à recapitaliser et par conséquent à sous-exploiter la ressource en bois. Cette volonté s'est aussi exprimée au travers de programmes de plantations denses d'épicéa et de principes d'aménagement sylvopastoral prônant la séparation entre forêt et pâturage. Les forestiers ne se sont ainsi guère préoccupés du vieillissement et de la disparition du boisement dans les pâturages plus faiblement boisés. Le marché des bois, pleinement ouvert à la concurrence internationale, n'est plus suffisamment incitatif pour enrayer l'augmentation du volume de bois sur pied dans les pâturages densément boisés. A cela s'ajoute une qualité moindre du bois produit, ce qui réduit aussi l'intérêt à sa commercialisation.

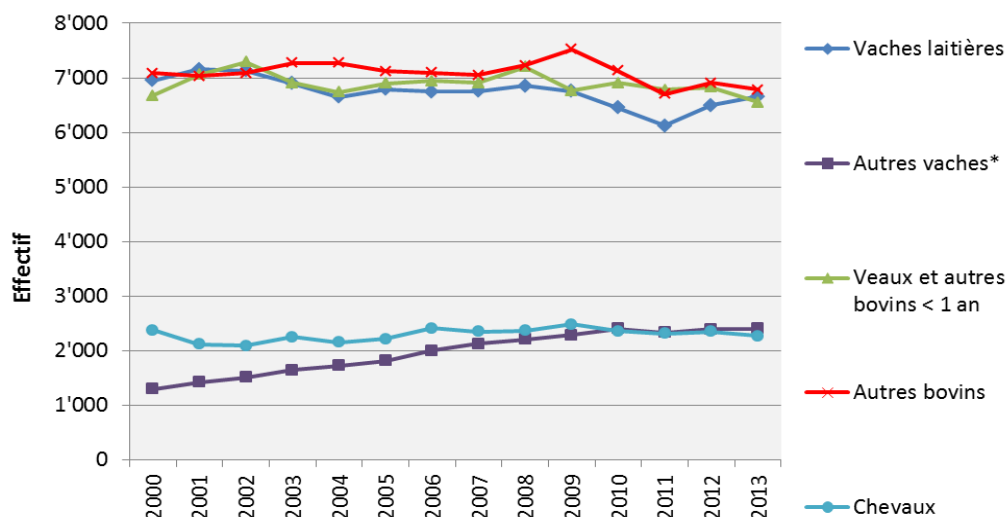
Sur le plan agricole, l'utilisation pastorale du pâturage boisé franc-montagnard a été longtemps imprégnée par une économie faite de nombreuses petites exploitations paysannes et d'une main-d'œuvre abondante. L'expansion de la société industrielle, la pression du marché mondial et le progrès technologique ont amorcé une restructuration en profondeur et contraint le secteur à une rationalisation. Les conséquences de cette mutation sont la diminution du nombre des exploitations (cf. Figure 6), l'agrandissement des unités de production et la diminution de la main-d'œuvre agricole, allant de pair avec la mécanisation croissante des travaux.



Source: Office fédéral de la statistique, Relevé des structures agricoles

Figure 6: évolution du nombre des exploitations agricoles dans le district des Franches-Montagnes

La production agricole s'est modifiée en profondeur. Axée jusque dans les années septante avant tout sur l'élevage de jeune bétail destiné à l'exportation, elle s'est davantage orientée à partir des années quatre-vingt vers la production laitière. Depuis les années 2000, on observe une diminution du troupeau de vaches laitières au profit d'une augmentation des vaches allaitantes. Le cheptel équin a lui aussi connu une hausse considérable dans les années nonante (politique de développement du cheval Franches-Montagnes), qui s'est toutefois stabilisée au cours de la dernière décennie. La figure 7 illustre l'évolution du cheptel dans la zone de montagne II du Canton, qui correspond pour l'essentiel au plateau franc-montagnard et au Clos-du-Doubs. Ces modifications dans la composition des troupeaux engendrent à leur tour des changements conséquents au niveau de la charge en bétail et de sa répartition spatiale dans le pâturage boisé.



Source: Office fédéral de la statistique, Relevé des structures agricoles

* correspond aux vaches allaitantes

Figure 7: évolution du cheptel dans la zone de montagne II du canton du Jura

La diminution de la main-d'œuvre et les changements observés au niveau des troupeaux ont eu pour corollaires une concentration de la production sur les pâturages les plus accessibles et les plus productifs et une extensification de l'exploitation dans les zones plus reculées et plus boisées des pâturages. Cette spécialisation de la production agricole sur les différents secteurs des pâturages a été accentuée par la suppression du libre parcours dès 1959.

Les pressions économiques qui s'exercent sur le secteur primaire poussent les exploitants à poursuivre leurs efforts de rationalisation et favorisent une individualisation de la gestion pastorale, remettant en question leur gestion communautaire séculaire. Le cadre institutionnel communautaire, incarné notamment par les assemblées d'ayants-droit, les règlements de jouissance des pâturages et la surveillance exercée par les collectivités publiques propriétaires, réglemente l'utilisation collective et est sensé garantir une exploitation optimale et durable des ressources. Or, ce système de gestion répond de moins en moins aux attentes individuelles des exploitants et suscite de plus en plus de désintérêt de la part des autorités locales. L'accroissement des charges liées à l'exercice des mandats publics au niveau local relègue généralement au second plan l'intérêt pour les questions complexes, opérationnelles et conflictuelles liées à la gestion des pâturages. Dans ces conditions, les exploitants et un nombre croissant de collectivités publiques propriétaires de pâturages voient dans la division des pâturages en secteurs et dans l'attribution de droits individuels une manière de résoudre les problèmes que pose leur gestion au niveau local. Les modalités de calcul des paiements directs en pâturage boisés, qui déduisent la surface boisée, restent cependant un problème et une incitation négative pour la gestion.

Ces évolutions respectives dans l'agriculture et la sylviculture ont clairement introduit une rupture dans la tradition sylvopastorale et un déséquilibre dans la structure des pâturages boisés. L'approche sectorielle de la gestion sylvopastorale courante, ainsi que l'absence de dialogue ayant longtemps prévalu entre les différents acteurs de la gestion, ont retardé la prise de conscience quant à la situation préoccupante des pâturages boisés. Le manque de connaissances et de compréhension pour la gestion complexe du pâturage boisé ont aussi retardé la prise de mesures correctives. L'entretien du pâturage boisé s'avère coûteux et sa pérennisation est de plus en plus dépendante de mesures artificielles ciblées (actions coûteuses comme les plantations, le remplacement d'arbres dépérissants).

Les appels répétés des cantons de l'Arc jurassien au cours des dernières années semblent peu à peu être entendus et le pâturage boisé est davantage thématiqué dans les programmes de politique agricole et forestière. Les diverses initiatives pour tenter d'apporter des réponses concrètes au problème de préservation du pâturage boisé, telles que la vulgarisation (à l'exemple des démarches récentes du Parc naturel régional du Doubs) ou la mise à disposition par les cantons du nouvel outil appelé Plan de gestion intégrée (PGI), commencent à porter leurs fruits. Cet intérêt croissant pour la problématique du pâturage boisé s'explique aussi par son rôle, de plus en plus admis, de vecteur touristique. L'attrait qu'il exerce sur le grand public représente un atout important de promotion touristique et ce paysage exceptionnel est susceptible de générer des revenus pour l'économie régionale. La fréquentation croissante du pâturage boisé par les usagers à des fins de loisirs implique cependant aussi plus d'infrastructures et de risques de conflits dans le terrain.

4. Objectifs cantonaux

4.1 Orientations déjà définies

Le Plan directeur cantonal (fiches 3.01, 3.02, 3.10 et 3.14) met en évidence l'importance d'une agriculture viable et durable, ainsi que d'une politique forestière globale. Il confie aux autorités la tâche d'élaborer un Plan directeur cantonal des forêts (PDCF) et une politique des pâturages boisés.

Le PDCF définit quatre principes directeurs devant guider l'action des autorités en matière de politique forestière. Un objectif stratégique et trois objectifs spécifiques sont explicitement consacrés à la préservation et la valorisation des pâturages boisés, soit :

- Les pâturages boisés sont préservés et valorisés.
- L'étendue des pâturages boisés, leur diversité et l'équilibre sylvopastoral sont maintenus.
- Les outils de gestion et de planification adéquats sont à disposition des gestionnaires.
- Les politiques publiques sont coordonnées et les produits issus du pâturage boisé sont valorisés.

Le PDCF esquisse six mesures qui sont reprises et complétées dans la présente politique cantonale des pâturages boisés (figure 8 ci-après).

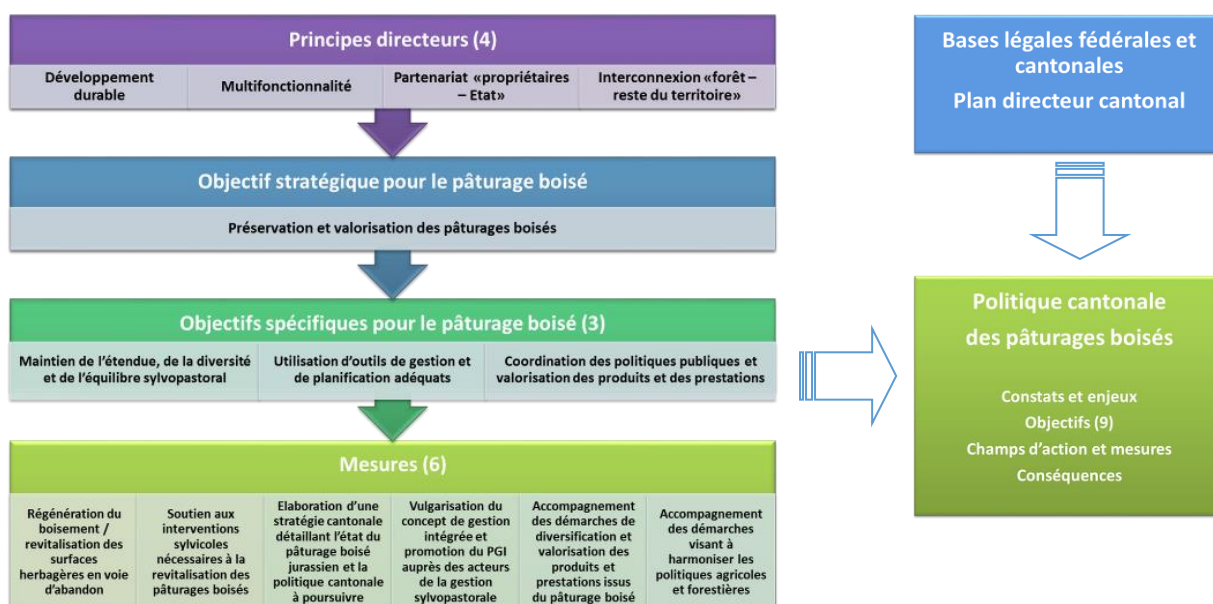


Figure 8 : orientations données par le PDCF (à gauche) et par les autres dispositions légales pour le pâturage boisé ; et intégration globale dans la présente politique cantonale des pâturages boisés.

La loi cantonale sur les forêts (LFOR), reprenant la législation fédérale, confie la mission explicite de protéger les pâturages boisés en raison de leurs fonctions et de leurs valeurs paysagères, naturelles et économiques (article premier). Elle donne à l'Etat des outils pour orienter la gestion forestière dévolue aux propriétaires et ayants droit (sylviculture, aides financières), pour encadrer la planification et pour intervenir en cas d'infraction.

La loi fédérale sur l'agriculture (LAg) et la Politique agricole en vigueur concrétisent le mandat constitutionnel qui comprend, outre la sécurité de l'approvisionnement et l'occupation décentralisée du territoire, des objectifs de préservation de l'environnement, des ressources naturelles, de la biodiversité et du paysage. Des contributions à la qualité du paysage sont désormais octroyées afin de promouvoir la diversité et la qualité des paysages. Le système développé de paiements directs est davantage ciblé sur les prestations d'intérêt général fournies par l'agriculture. Ce soutien plus marqué pour les prestations non marchandes, à l'image de la rétribution de la qualité du paysage sylvopastoral, constitue une chance pour le maintien des pâturages boisés jurassiens.

La législation cantonale en matière de protection de la nature et du paysage (LPNP) entend préserver, promouvoir et mettre en valeur la richesse et la diversité des patrimoines naturels et paysagers. Au titre de la protection des paysages naturels caractéristiques d'une beauté et d'une valeur particulière, elle vise plus particulièrement le maintien de l'équilibre sylvopastoral et de la diversité floristique et faunistique des pâturages boisés caractéristiques. Elle permet à l'Etat de prendre des mesures en cas de problème aigu, telles que la mise en place d'un plan de gestion intégrée. Le succès d'une telle démarche reposant sur l'adhésion volontaire des acteurs, cette disposition légale doit être réservée à des circonstances exceptionnelles.

4.2 Objectifs de la politique cantonale des pâturages boisés

Déjà formulés dans le PDCF, les différents objectifs spécifiques de conservation, de gestion ou de gouvernance sont logiquement repris dans la présente politique cantonale des pâturages boisés. Ils sont reformulés et précisés sous la forme des neuf objectifs suivants (cf. chapitre 5 pour les détails) :

1. Conserver la surface herbagère.
2. Structurer et pérenniser le boisement.
3. Préserver les valeurs naturelles et paysagères.
4. Inscrire la gestion sylvopastorale dans une approche intégrée.
5. Coordonner les interventions courantes.
6. Moderniser la gouvernance des pâturages communaux.
7. Coordonner les politiques publiques et les cibler sur la sauvegarde des pâturages boisés.
8. Faire connaître et valoriser les produits et les services fournis par les pâturages boisés.
9. Coordonner l'accueil du public dans le pâturage boisé et sensibiliser aux enjeux de durabilité.

5. Plan de mesures

Le chapitre 5 fournit, pour chacun des 9 objectifs, les principaux constats et enjeux qui fondent une action de l'Etat. Il identifie différents champs d'action qui représentent les domaines thématiques impliquant l'Etat. Différentes mesures sont définies. Pour chaque mesure, un texte explicatifs fournit des détails ou en précise les modalités. Le service en charge de la concrétisation au niveau du Canton est défini pour chaque mesure (par exemple Service de l'économie rurale ECR, Office de l'environnement ENV, Délégué aux affaires communales COM, Service de l'économie et de l'emploi SEE, Service du développement territorial SDT ou encore Office de la culture OCC). Le rôle des partenaires (autres acteurs) et les conséquences en termes organisationnels ou financiers pour l'Etat sont finalement présentés. Il va de soi que le rôle central reste dévolu pour quasi chaque mesure aux acteurs locaux en charge de la gestion (propriétaires fonciers, ayants droit).

Ces différents objectifs, champs d'action (écriture verticale en grisé) et mesures du Canton (numérotées par objectif) sont présentés dans le présent chapitre. La numérotation des objectifs et mesures ne constitue pas un ordre d'importance.

Objectif	<p>1. Conserver la surface herbagère.</p> <p>La surface herbagère et son potentiel fourrager sont conservés sur l'ensemble de la surface, en alternance avec le boisement. Une pâture régulière par des troupeaux mixtes de bovins et de chevaux est réalisée.</p>
Constats et enjeux	<p>L'évolution bipolaire du pâturage boisé conduit à la disparition du pâturage boisé. L'extensification de l'exploitation, le manque d'entretien, voire la déprise qui sont à l'œuvre dans les pâturages plus fortement boisés, combinées à des coupes de bois insuffisantes, entraînent la diminution des surfaces herbagères de qualité.</p> <p>A l'inverse, les surfaces herbagères proches des exploitations, des localités ou présentant un attrait paysager particulier sont convoitées pour des usages autres que l'exploitation sylvopastorale traditionnelle (intensification des activités de loisirs et développement de projets touristiques, vellétés d'urbanisation ou de transformation en culture des pâtures).</p> <p>La préservation des ressources herbagères est capitale tant pour le maintien de l'équilibre sylvopastoral que pour la capacité de production de l'agriculture.</p>
Champs d'action	Mesures
Surveillance	<p>1.1 Défense et gestion des paiements directs.</p> <p><i>Défense des moyens nécessaires auprès de la Confédération (paiement directs, contributions d'estivages, etc.). Allocation des paiements aux exploitants. Respect des règles de l'OPD dans le terrain (contrôle de l'entretien suffisant pour un maintien des herbages). Intervention au niveau de l'OFAG pour revoir le système d'épuration des PB (non déduction des arbres pour les paiements directs en SAU). Mesure dévolue à ECR.</i></p> <p>1.2 Suivi de l'état des ressources herbagères.</p> <p><i>Tenue de statistiques et appréciation de terrain, analyse de la charge en bétail, évaluation du nombre de cas problématiques rapportés. Mesure dévolue à ECR.</i></p> <p>1.3 Action en cas de situation problématique ou d'exploitation inappropriée.</p> <p><i>Action en cas de pâture trop intensive ou trop extensive, de déficit d'entretien et d'embroussaillage (ronces), d'écarts importants et répétés par rapport à la charge usuelle en bétail ou en cas d'annonces de cas problématiques. Intervention par visites de terrain, vulgarisation et recours aux instruments contraignants prévus par la législation. Mesure dévolue à ECR.</i></p>
Utilisations	<p>1.4 Minimisation des emprises extérieures sur le pâturage.</p> <p><i>Soutien à une approche objective et études de variantes dans l'aménagement du territoire. Prise en considération, si possible, de la variante respectant le mieux la pérennité du pâturage ou pâturage boisé. Mesure dévolue à ECR.</i></p>
Entretien	<p>1.5 Clarification, vulgarisation et contrôle de la réglementation en matière d'entretien des surfaces herbagères.</p> <p><i>Les bases légales sont complexes dans ce domaine (entretien mécanique, fumure, traitements...) et méritent d'être mieux vulgarisées. Mesure dévolue à ECR.</i></p> <p>1.6 Encouragement à la rationalisation et à l'amélioration de l'efficacité des travaux d'entretien.</p> <p><i>Information sur l'adaptation des techniques de travail, modernisation du système des corvées (participation des exploitants aux travaux d'entretien), appui des organismes en charge de cette vulgarisation agricole (FRI, Agridea). Mesure dévolue à ECR.</i></p>

1.7 Autorisation et suivi de travaux de revitalisation.

Incitation au retour à des surfaces herbagères de qualité par le biais de coupes de bois fortes (diminuer le taux de boisement dans les secteurs fermés). Environ 10 ha par année sont visés. Autorisation conditionnée à la replantation de secteurs ou le boisement fait défaut et, si nécessaire, à des mesures d'accompagnement telles que l'ajustement de la charge en bétail dans les surfaces récupérées ou l'adduction d'eau. Mesure dévolue à ENV.

1.8 Vulgarisation des techniques modernes d'évacuation des rémanents de coupe.

Valorisation efficace et respectueuse de l'environnement. Diminution du nombre de feux et diminution des conflits au printemps (degré et délais de nettoyage). Mesure dévolue à ENV.

Partenaires

Les acteurs au niveau local (propriétaires, gestionnaires et exploitants) fournissent les informations requises et sont responsables de l'évolution de leurs herbages. Les acteurs de la gestion sylvopastorale au niveau local (propriétaires, gestionnaires et exploitants) veillent à une utilisation appropriée des pâtures, impliquant le maintien d'une charge en bétail adaptée. Ils assurent l'entretien des surfaces herbagères conformément à la réglementation en vigueur et entreprennent les démarches nécessaires afin de remédier aux situations posant problème. Ils assurent le suivi adéquat des travaux de revitalisation de surfaces. Ils recourent à des méthodes rationnelles et respectueuses de l'environnement et mettent sur pied un système efficace de participation des exploitants aux corvées d'entretien.

Les communes veillent à une utilisation limitée du pâturage communal à des fins autres que pastorales. Elles prennent en considération les autres variantes possibles avant d'envisager l'utilisation de pâturage (boisé), par exemple pour de la zone à bâtir.

Conséquences

Les bases légales actuelles sont suffisantes pour mettre en œuvre les mesures définies, sous réserve des dispositions fédérales pour les paiements directs en SAU. L'objectif fixé, ainsi que les tâches qui en découlent, nécessitent une implication des instances cantonales plus forte qu'actuellement. Le suivi plus étroit des mesures à prendre mobilisera davantage le personnel des deux services concernés (ECR et ENV). Pour les neuf objectifs fixés, l'affectation de ressources supplémentaires sera évaluée lors de la mise en œuvre.

Les aides financières cantonales requises pour les mesures d'entretien (surfaces à revitaliser) incluent des moyens financiers fédéraux alloués au Canton dans le cadre des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement.

Le détail des conséquences financières pour l'objectif 1 est donné dans le tableau en annexe.

Objectif	<p>2. Structurer et pérenniser le boisement.</p> <p>Le boisement présente une structure d'âge équilibrée et est réparti sous forme d'une mosaïque. Son maintien dans les pâturages faiblement boisés est assuré, sa présence est réduite dans les pâturages fortement boisés.</p>
Constats et enjeux	<p>L'équilibre qui régit le maintien du boisement dans les pâturages boisés jurassiens est rompu. Le renouvellement naturel et régulier des générations d'arbres n'est plus assuré. Les arbres âgés ou ceux disparaissant précocement ne sont souvent pas remplacés. L'intensité de l'exploitation pastorale empêche l'installation et le développement naturel des jeunes arbres. Elle nécessite des mesures de rajeunissement artificiel qui ne sont pas toujours bien acceptées par les exploitants. Cette mortalité, conjuguée au caractère artificiel des mesures de rajeunissement, modifie la dynamique naturelle de répartition spatiale du boisement.</p> <p>A l'inverse, dans les pâturages plus fortement boisés, le boisement tend souvent à se densifier et à s'uniformiser sous l'effet d'un recul de la pression de pâture.</p> <p>Les déséquilibres dans la structure des âges du boisement des pâturages (proportion souvent trop importante d'arbres âgés et déficit dans les classes d'âge moyen) accroissent leur sensibilité aux aléas climatiques (sécheresses, tempêtes et épidémies de ravageurs qui leur succèdent) et aux atteintes du bétail. Cette sensibilité risque encore de s'accroître sous l'effet des changements climatiques qui affecteront en premier lieu la résistance de l'épicéa.</p> <p>La prise de conscience de ces enjeux de conservation s'avère insuffisante en raison de la lenteur et du caractère peu spectaculaire de ces évolutions négatives à l'échelle humaine.</p>
Champs d'action	Mesures
Surveillance	<p>2.1. Observation de l'évolution du boisement.</p> <p><i>Mise en place d'un dispositif de suivi du boisement (inventaire périodique, visites de terrain, comparaisons de photographies aériennes, LIDAR ou encore informations collectées dans le terrain). Mesure dévolue à ENV.</i></p> <p>2.2. Détection des secteurs avec évolution négative.</p> <p><i>Réaction rapide et établissement des causes, en distinguant entre modes de pacage inadaptés, atteintes dues au bétail, facteurs climatiques et autres causes d'origine humaine. Mesure dévolue à ENV.</i></p>
Pérennisation du boisement	<p>2.3. Encouragement et orientation des interventions sylvicoles.</p> <p><i>Action en faveur de la pérennisation du boisement, de sa structuration, de sa répartition fine et du rajeunissement autour des souches menée dans le cadre de l'octroi et du contrôle des autorisations de coupe, ainsi que dans le cadre de la mission de vulgarisation sylvicole. Mesure dévolue à ENV.</i></p> <p>2.4. Prescription de mesures urgentes nécessaires au renouvellement du boisement dans les cas présentant une évolution clairement préoccupante.</p> <p><i>En cas de menace sur la survie du boisement en raison d'atteintes conséquentes dues au bétail, la mise en défens temporaire des zones concernées au sens de l'art. 23 al. 2 LFOR peut être exigée. La résolution durable du problème, par une approche intégrée (de type PGI) sera toutefois privilégiée. En cas de disparition d'arbres isolés et de rajeunissement naturel insuffisant, des mesures de régénération artificielle du boisement sont exigées dans le cadre de l'autorisation de coupe. Dans le cas de chablis isolés, de telles mesures seront exigées au titre du maintien de l'équilibre sylvopastoral (cf. art. 4 al. 2 et 23 al. 2 LFOR). Mesure dévolue à ENV.</i></p>

Pérennisation du boisement (suite)	<p>2.5. Défense et gestion des aides financières prévues pour le boisement. <i>Aides financières ciblées sur les travaux en faveur du développement et du maintien d'un boisement structuré, équilibré et pérenne dans les pâturages boisés. L'implantation d'environ 60 îlots de rajeunissement par année est visée. Mesure dévolue à ENV.</i></p> <p>2.6. Application de la législation agricole. <i>Appui à l'action d'ENV, par une mise en œuvre des mesures (sanctions) prévues dans la législation agricole (annexe 8 chapitre 3 OPD). Mesure dévolue à ECR.</i></p>
Résistance aux aléas	<p>2.7. Evaluation des possibilités d'améliorer la résistance du boisement des pâturages boisés aux aléas et évolutions climatiques. <i>Etude, adaptation et diffusion des recommandations de la recherche en la matière. Mesure dévolue à ENV.</i></p> <p>2.8. Orientation de la diversification des essences en pâturage boisé. <i>Conseil et soutien mené en lien avec les mesures de rajeunissement artificiel, tout en préservant la typicité des pâturages boisés régionaux (dominance des résineux). Mesure dévolue à ENV.</i></p>
Partenaires	<p>Les gardes forestiers de triage participent activement à la surveillance de l'évolution du boisement, aussi au titre de leur collaboration à l'exercice de la police forestière. Ils signalent les évolutions négatives ou mènent les investigations nécessaires.</p> <p>Les gardes forestiers de triage sensibilisent les acteurs à l'importance de garantir le rajeunissement dans les pâturages boisés. Ils collaborent avec les propriétaires et ENV à la planification et à la réalisation des mesures nécessaires.</p> <p>Les acteurs de la gestion sylvopastorale au niveau local (propriétaires, gestionnaires et exploitants) participent à la réalisation des mesures. Ils veillent à l'entretien des îlots de rajeunissement et des surfaces revitalisées.</p>
Conséquences	<p>Outre le suivi plus étroit et l'implication plus forte du Canton dans l'ensemble des mesures découlant de cet objectif, il faut développer un système d'observation de l'évolution des pâturages boisés. Celui-ci comprendra un inventaire spécifique des pâturages boisés, à renouveler tous les 10-12 ans.</p> <p>Le détail des conséquences financières pour l'objectif 2 est donné dans le tableau en annexe.</p>

Objectif	<p>3. Préserver les valeurs naturelles et paysagères.</p> <p>La mosaïque du boisement, de la végétation herbacée et du microrelief des pâturages boisés est diversifiée. Cette diversité ainsi que les éléments structurels qui enrichissent la qualité naturelle et paysagère des pâturages boisés sont préservés. La typicité des pâturages boisés (dominante feuillue en plaine et résineuse aux Franches-Montagnes) est pérennisée.</p>
Constats et enjeux	<p>L'évolution bipolaire du pâturage boisé traditionnel conduit à la disparition de la mosaïque et, partant, à la banalisation du paysage. La disparition des arbres isolés, de stature souvent remarquable, dans les pâturages faiblement boisés entraîne également une perte qualitative.</p> <p>Les éléments du patrimoine naturel et bâti qui contribuent à la diversité et à la structure du milieu sylvopastoral, tels que les biotopes humides, les affleurements de roche, la mosaïque d'associations végétales ou encore les tas d'épierrage (murgiers) et les murs en pierres sèches, tendent à disparaître sous l'effet de l'intensification ou par manque d'entretien.</p> <p>Ces mutations s'opérant progressivement et de manière peu spectaculaire, la prise de conscience des enjeux de conservation qui en découlent s'avère insuffisante.</p>
Champs d'action	Mesures
Encouragement	<p>3.1. Information et sensibilisation des acteurs au niveau local.</p> <p><i>Information des propriétaires, gestionnaires et exploitants sur les instruments existants en faveur de la biodiversité et du paysage et sur l'intérêt de mener des démarches participatives pour recenser, préserver et développer les éléments de valeur (PGI, CEP). Soutenir la revitalisation de certains murs en pierres sèches. Mesure dévolue à ENV, ECR et OCC.</i></p> <p>3.2. Défense et gestion des paiements directs.</p> <p><i>Défense des moyens fédéraux et dans une moindre mesure cantonaux (contributions SPB qualité de niveau 1 et 2 en SAU et de niveau 2 en estivage ; contributions à la mise en réseau en SAU ; contributions à la qualité du paysage en SAU et estivage). Allocation de ces ressources en faveur des projets spécifiques pour le paysage ou la biodiversité intégrés à la politique agricole. Mesure dévolue à ECR.</i></p>
Surveillance	<p>3.3. Prévention, constats et réparation des atteintes aux valeurs naturelles et paysagères.</p> <p><i>Observation de l'évolution paysagère des pâturages boisés, et de leur qualité écologique. Surveillance usuelle effectuée par les acteurs concernés (garde forestier de triage, personnel ENV, gardes-faune, autorités communales). Intervention en cas d'atteinte, notamment lorsque des éléments et des biotopes dignes de protection sont touchés (voir notamment art. 38, 47, 51 et 52 LPNP¹), rétablissement de l'état conforme à la loi ou compensation équivalente. Mesure dévolue à ENV.</i></p> <p>3.4. Supervision de l'exploitation adaptée des secteurs placés sous protection ou dignes d'être protégés.</p> <p><i>Contrôle d'une gestion fine des secteurs placés sous protection, gestion tenant compte de manière marquée des particularités botaniques, faunistiques ou paysagères.</i></p>

¹ Loi sur la protection de la nature et du paysage du 16 juin 2010 (LPNP ; RSJU 451)

3.5. Désignation de pâturages boisés caractéristiques et d'une beauté particulière.

Application de l'article 51 LPNP, qui conduit à un choix et à une priorisation parmi tous les pâturages en lien avec le Plan Paysage cantonal (fiche 3.02 PDC). De ce choix découlera une priorisation des moyens sous l'angle de la protection de la nature, ainsi qu'une mise sous protection dans l'aménagement local. Mesure dévolue à ENV.

3.6. Application conséquente de la législation agricole.

Appui à l'action d'ENV par une mise en œuvre des mesures (sanctions) prévues dans la législation agricole (annexe 8 chapitre 3 OPD). Meilleure utilisation de l'outil Qualité paysage pour assurer la pérennité du boisement. Mesure dévolue à ECR.

3.7. Haute-surveillance sur l'aménagement local.

Haute-surveillance des tâches de police dévolues aux autorités communales dans les secteurs placés sous protection. Mesure dévolue à SDT.

Partenaires

Les propriétaires et exploitants de pâturages boisés mettent en œuvre les mesures en faveur de la biodiversité et du paysage. Ils se fédèrent pour développer des projets à plus large échelle, tels que les mises en réseau et les projets donnant droit aux contributions pour la qualité du paysage.

Les gardes forestiers de triage participent à la surveillance de l'évolution paysagère et celle de la qualité écologique des pâturages boisés, au titre de leur collaboration à l'exercice de la police forestière (art. 57 LFOR et 64 let. d LPNP). Ils signalent les atteintes constatées.

Les communes veillent au respect des prescriptions de leur plan d'aménagement local, en particulier dans les pâturages boisés placés sous protection (périmètre de protection de la nature ou du paysage).

Conséquences

L'action des services concernés doit être renforcée (ressources humaines supplémentaires évoquées).

Les mesures en faveur de la biodiversité et du paysage sont soutenues par des aides financières fédérales et cantonales.

Le détail des conséquences financières pour l'objectif 3 est donné dans le tableau en annexe.

Objectif	<p>4. Inscrire la gestion sylvopastorale dans une approche intégrée.</p> <p>La gestion des pâturages boisés s'inscrit dans une vision intégrée sur l'ensemble du territoire cantonal.</p> <p>Les pâturages communautaires et privés qui connaissent un problème de durabilité disposent d'un PGI concrétisé dans le terrain.</p>
Constats et enjeux	<p>La gestion sylvicole et agricole des pâturages boisés est encore menée de manière très sectorielle. Elle n'intègre pas non plus systématiquement les enjeux liés à l'accueil du public et à la protection des valeurs naturelles et paysagères.</p> <p>Malgré le développement de l'outil PGI pour mieux prendre en compte et coordonner les différents aspects de la gestion des pâturages boisés, les acteurs de la gestion sylvopastorale sont sceptiques face à l'intérêt de se doter d'un PGI et préfèrent bien souvent le statu quo. Et ceci bien que le PGI facilite l'accès aux contributions agricoles pour la qualité du paysage. Ces réticences s'expliquent en partie par le coût relativement élevé d'un PGI, surtout en cas de désaccords persistants entre exploitants.</p> <p>Les propriétaires exploitant des pâturages boisés en SAU échappent encore aux efforts d'information du Canton sur la pertinence de la gestion intégrée et sont de ce fait peu incités à adopter une vision globale et intégrée de la gestion de leur entité.</p>
Champs d'action	Mesures
Vulgarisation	<p>4.1. Information des acteurs locaux quant à la gestion intégrée et sur les PGI.</p> <p><i>Contacts avec les communes et les propriétaires de pâturages boisés des Franches-Montagnes. Collaboration avec les organes de défense professionnelle (en particulier CJA, CAFM, ForêtJura) et avec les associations représentant les intérêts des collectivités publiques (Association des maires des Franches-Montagnes). Développement de la connaissance des qualités naturelles et paysagères des pâturages boisés auprès des acteurs (gestionnaires et exploitants). Collaboration avec les organes de vulgarisation agricole en place (FRI, AGRIDEA) et avec le PNRD. Mesure dévolue à ENV et ECR.</i></p> <p>4.2. Intégration du concept de gestion intégrée dans la réglementation cantonale.</p> <p><i>Réalisation au gré des révisions de bases légales ou de l'adoption de nouvelles prescriptions (par ex. circulaires et directives, fiche du plan directeur, modifications légales). Mesure dévolue à l'ensemble des services concernés.</i></p>
Encouragement	<p>4.3. Incitation des communes et des propriétaires de pâturages boisés en SAU à se doter d'un PGI.</p> <p><i>Amorce de la discussion sur l'intérêt d'un PGI dans le cadre de visites de terrain ou d'autres occasions où la question des pâturages boisés est abordée. Mesure dévolue à ENV et ECR.</i></p> <p>4.4. Décision d'exiger un PGI pour les pâturages boisés présentant de sérieux problèmes de durabilité.</p> <p><i>Mise en application de l'art. 51 LPNP à envisager lorsque les mesures usuelles d'entretien ne suffisent pas à résoudre les problèmes de durabilité rencontrés et qu'il n'est pas possible de persuader les acteurs concernés de réaliser un PGI. Mesure dévolue à ENV et ECR.</i></p> <p>4.5. Instauration d'un soutien financier incitatif pour contribuer aux frais d'élaboration d'un PGI.</p> <p><i>Définition des modalités précises (exigences quant au PGI) et octroi d'une aide financière. Subventionnement adapté des frais importants d'élaboration de tels documents. Mesure dévolue à ENV.</i></p>

Partenaires

Les organes de défense professionnelle des milieux agricoles, les associations représentant les intérêts des collectivités publiques ou encore le PNRD assurent le lien entre le Canton et les propriétaires et exploitants des pâturages boisés. Ils diffusent de manière directe les informations. Les gardes forestiers de triage sensibilisent propriétaires et exploitants de pâturages boisés en SAU à la gestion intégrée de leur bien. Cette tâche étatique de vulgarisation s'effectue notamment lors des martelages.

Les collectivités publiques propriétaires de pâturages communautaires dans les Franches-Montagnes informent et consultent les ayants-droits et les exploitants quant à l'opportunité de mettre en place un PGI.

Conséquences

L'encouragement des PGI implique notamment un soutien cantonal plus marqué sous la forme d'une subvention pour les pâturages communaux et les pâturages boisés privés en SAU pour lesquels un PGI serait réalisé. Il s'agit donc d'une dépense unique pour une quinzaine de plans (selon les besoins réels, la réalisation d'un PGI n'étant pas un objectif en soi et non requise en cas de situation satisfaisante dans le terrain).

Le PGI planifie généralement des travaux dans le terrain (desserte, adduction d'eau pour le bétail, réaménagement des parcs, etc.). Ces investissements sont soutenus par la politique agricole (améliorations foncières), avec des contributions fédérales et cantonales. La mise en œuvre implique ainsi un soutien financier cantonal, en sus au soutien de la mesure 4.5 qui concerne l'établissement de la planification.

Les services concernés affectent en temps opportun les ressources humaines nécessaires à l'adaptation des bases légales et autres réglementations dans lesquelles il convient de faire apparaître la notion de gestion intégrée et ses effets sur des tâches sectorielles.

Le détail des conséquences financières pour l'objectif 4 est donné dans le tableau en annexe.

Objectif	<p>5. Coordonner les interventions courantes.</p> <p>Les problèmes de gestion courante sont résolus grâce à un climat de confiance et de concertation entre propriétaires, gestionnaires et exploitants. Ces acteurs disposent des connaissances adéquates et pluridisciplinaires en matière de développement durable et de gestion intégrée.</p>
Constats et enjeux	<p>La gestion sylvopastorale se heurte à un désintérêt de plus en plus marqué de la part des propriétaires, des gestionnaires et des exploitants. Les acteurs historiques que sont les gardes forestiers de triage ont également toujours moins de temps à consacrer du fait d'une extension des surfaces supervisées. Ce désintérêt se manifeste par une absence de disposition au changement et d'initiatives de la base en faveur du pâturage boisé.</p> <p>Le manque de concertation entre les différents utilisateurs favorise l'émergence de conflits, alors que le pâturage boisé devient un espace de plus en plus prisé par un public varié. Ce manque de dialogue est encore accentué par une compréhension restreinte des intérêts en présence, due aux connaissances interdisciplinaires lacunaires chez les acteurs de la gestion sylvopastorale et les utilisateurs du pâturage boisé. Les acteurs locaux de la gestion sylvopastorale ne sont pas suffisamment responsabilisés et leur rôle central dans l'entretien des paysages sylvopastoraux n'est pas clairement perçu.</p> <p>Les enjeux de durabilité des pâturages boisés sont méconnus et minimisés. Les actions de vulgarisation de terrain pour favoriser la concertation et la coordination des actions des différents groupes d'acteurs et d'utilisateurs sont insuffisantes.</p>
Champs d'action	Mesures
Vulgarisation	<p>5.1. Etude d'un renforcement des activités de vulgarisation sylvopastorale de terrain.</p> <p><i>Evaluation de l'opportunité et des modalités d'un renforcement des prestations de conseil et de vulgarisation, animation, modération et développement de projets et d'activités de sensibilisation destinées aux propriétaires, exploitants et usagers des pâturages boisés. Cas échéant, propositions en vue de la création d'une instance neutre et indépendante de l'Etat qui pourra développer les actions proactives aujourd'hui limitées faites par les gardes forestiers de triage et la FRI. L'ancrage institutionnel sera à définir, en même temps que le profil et le cahier des charges du poste, ainsi que le financement par l'Etat et d'autres contributeurs. Mesure dévolue à ENV et ECR.</i></p> <p>5.2. Communication concertée en lien avec les mesures de gestion courante.</p> <p><i>Communication cohérente et harmonisée entre services de l'Etat. Formulation concertée des messages à faire passer aux acteurs de la gestion sylvopastorale. Soutien aux actions et initiatives propres à favoriser l'instauration d'un climat de confiance et du dialogue ainsi que l'échange d'expériences entre les différents acteurs et utilisateurs du pâturage boisé. Mesure dévolue à ENV et ECR.</i></p>
Formation	<p>5.3. Evaluation et développement de la thématique sylvopastorale dans la formation de base et dans la formation continue.</p> <p><i>Constats et appréciations à débattre et confronter avec le point de vue des autres cantons romands concernés au sein de la Commission intercantonale des pâturages boisés. Concertation et collaboration avec les prestataires de formation (FRI, CEFOR). Approche à mener avec les responsables des filières agricole (CFC d'agriculteur) et forestière (CFC de forestier-bûcheron, forestier ES), ainsi que pour les offres de formation continue. Mesure dévolue à ENV et ECR.</i></p> <p>5.4. Organisation de sessions de formation continue pour les acteurs.</p> <p><i>Activités s'appuyant sur des exemples concrets et des cas pratiques, tels le marteloscope ou des soirées d'échange. Mesure dévolue à ENV et ECR.</i></p>

Partenaires

L'étude permettra d'évaluer et de se prononcer quant aux activités supplémentaires pouvant être développées en matière de vulgarisation et d'animation sylvopastorale concrètes. Les attentes seraient a priori de :

- Soutenir l'action de base des acteurs actuellement déjà actifs de manière limitée ou sur mandat dans la vulgarisation,
- Sensibiliser les acteurs de la gestion sylvopastorale et les utilisateurs du pâturage boisé aux enjeux de conservation,
- Détecter les besoins d'intervention, proposer des mesures d'amélioration et faciliter leur mise en œuvre,
- Détecter les conflits touchant à la gestion courante et soutenir les responsables dans la résolution de ces derniers,
- Assurer la médiation et réunir les acteurs et utilisateurs concernés par une problématique,
- Recenser, diffuser et vulgariser les bonnes pratiques observées,
- Développer des actions visant l'échange d'expériences entre les différents corps de métiers, y compris les responsables politiques locaux, et à l'échelle régionale.

Les communes, directement concernées, seraient appeler à soutenir la création de ce poste de terrain qui soulagerait leur tâche de gestion stratégique et opérationnel. Les gardes forestiers de triage collaborent avec la personne en charge de l'animation sylvopastorale. Ils font notamment appel à elle lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes où leur implication est susceptible de freiner la résolution du conflit.

Conséquences

Il s'agit ici d'un objectif ambitieux nécessitant plusieurs mesures novatrices. La principale consiste à vouloir renforcer la vulgarisation et développer une animation sylvopastorale de terrain disponible à l'échelle régionale. Il manque apparemment une instance disponible selon les besoins et également force de proposition, sans connotation d'agent de l'Etat en charge du contrôle, afin de soutenir les propriétaires et acteurs locaux en cas de besoins localisés. L'étude qu'il s'agit de mener dans ce sens pourra évaluer la nécessité de créer un tel poste dont le pensum pourrait avoisiner 50%.

Le détail des conséquences financières pour l'objectif 5 est donné dans le tableau en annexe.

Objectif	<p>6. Moderniser la gouvernance des pâturages communaux.</p> <p>La gestion communautaire des pâturages communaux est maintenue et son organisation est établie de manière transparente et efficiente. Les attributions des différents organes sont clairement définies et leur action est concertée et coordonnée.</p> <p>Le financement de l'entretien et de la gestion des pâturages boisés est centralisé, dans une démarche de gestion intégrée</p>
Constats et enjeux	<p>Un désintérêt pour la gestion communautaire de la part des propriétaires et des exploitants s'observe en parallèle à l'attrait croissant qu'exerce l'idée de déléguer la gouvernance des pâturages communaux aux exploitants et de privatiser la gestion.</p> <p>La réglementation locale de l'exploitation pastorale, dans les pâturages communaux, s'avère rigide et complexe et peut faire obstacle à des mesures d'amélioration découlant d'un PGI par exemple.</p> <p>L'entretien des pâturages communaux est souvent problématique et manque d'efficacité, notamment en raison du fonctionnement sous-jacent de la gestion communautaire (principe de la « tragédie des biens communs » selon lequel chacun prend soin de ce qui lui appartient et tend à négliger ce qu'il utilise en commun avec d'autres).</p> <p>Les rôles, compétences et responsabilités des différentes instances au niveau local (dicastères communaux des forêts et des pâturages, commissions des pâturages, assemblées des ayants-droit, etc.) ne sont pas clairement définis et leurs actions sont peu coordonnées. Il en va de même des flux financiers inhérents à la gestion des pâturages communaux.</p>
Champs d'action	Mesures
Réglementation	<p>6.1. Encouragement à la modernisation de la réglementation locale régissant la gestion des pâturages communaux.</p> <p><i>Elaboration d'un règlement minimal type, conforme aux conditions d'exploitation actuelles et suffisamment flexible, pour l'utilisation des pâturages communaux et incitation des communes à réviser leur règlement en s'inspirant du modèle-type. Mesure dévolue à COM, ENV et ECR.</i></p> <p>6.2. Encouragement à une modernisation des règles et systèmes d'entretien des pâturages communaux (corvées).</p> <p><i>Elaboration de propositions d'amélioration concrètes et clarification des incidences sur les contributions d'estivage. Amélioration de l'efficacité et de la flexibilité du système des corvées, permettant notamment de concentrer les efforts sur les surfaces à problème et de faciliter l'externalisation des travaux d'entretien lorsque cela s'avère indispensable. Mesure dévolue à ECR.</i></p>

6.3. Encouragement de réformes visant à clarifier les compétences et simplifier l'organisation.

Fusion des dicastères « Forêts » et « Pâturages » là où cela n'a pas encore été fait ; élaboration d'un organigramme et d'un cahier des charges type, se fondant sur le règlement minimal type, pour les différentes instances locales s'occupant des questions sylvopastorales (conseil communal, commission des pâturages, Assemblée des ayants-droit, etc.). Mesure dévolue à COM, ENV et ECR.

6.4. Mise en évidence et séparation comptables des prestations d'intérêt général liées à l'entretien des pâturages boisés communaux.

Réflexion quant à la modernisation de la comptabilité pour les pâturages boisés. Les charges et les recettes (vente du bois, subventions, prélèvement de la commune sur les contributions d'estivage et sur les taxes pour les encrannes, prestations en personnel...) sont actuellement imputées entre compte forestier et compte des pâturages. Les prestations effectués dans l'intérêt général et du paysage, sans liens avec un rendement ou un but de production (coupes de bois particulières, plantations, nettoyage, infrastructures, gestion administrative...), doivent être imputées clairement comme tel. Cela garantira une transparence et une démarcation par rapport aux comptes des pâturages et forestiers qui aujourd'hui se voient imputer ces éléments de manière très discutable et polémique. Adaptation par ailleurs aussi prévue de la loi sur les forêts sur les exigences des comptes forestiers. Mesure dévolue à COM, ENV et ECR.

Partenaires

Les communes collaborent à l'élaboration du règlement minimal type proposé par le Canton, l'adaptent si nécessaire et envisagent sa mise en œuvre dans des délais convenables. Les communes présentent les bonnes et mauvaises pratiques recensées dans le domaine de l'entretien. Elles tiennent compte des propositions du Canton, les adaptent si nécessaire, et envisagent leur mise en œuvre dans des délais convenables. Elles modifient si nécessaire leur règlement des pâturages dans le domaine des corvées.

Les communes améliorent leur coordination interne en matière de gestion sylvopastorale, en adaptant si nécessaire leurs structures et en modifiant leur règlement d'organisation. Elles adaptent également les modalités de financement et d'imputation comptable relatives au pâturage boisé.

Conséquences

Des mesures novatrices et volontaires sont également prévues pour cet objectif. Il incombera au Canton de développer et diffuser un nouveau modèle d'organisation et d'administration de la gestion des pâturages communaux. Pour ce faire, différents documents-type devront être mis au point avec un appui externe. Des recommandations devront également être émises en matière d'organisation des travaux d'entretien. Les coûts découlant des tâches dévolues aux communes n'ont pas été estimés ici. Une révision de la loi sur les forêts (articles sur les comptes et fonds forestiers) est actuellement lancée.

Le détail des conséquences financières pour l'objectif 6 est donné dans le tableau en annexe.

Objectif	<p>7. Coordonner les politiques publiques et les cibler sur la sauvegarde des pâturages boisés.</p> <p>Les autorités cantonales mènent des actions coordonnées et concertées en faveur des pâturages boisés. Elles veillent à intégrer les politiques sectorielles de la Confédération lors de leur mise en œuvre.</p>
Constats et enjeux	<p>Les actions des services de l'Etat concernés par la thématique des pâturages boisés ne sont pas assez coordonnées, notamment pour ce qui relève de l'octroi d'autorisations, de subventions, de la fixation de conditions, de prises de position, de projets de reconstruction de mur en pierre sèche, etc. Une politique conjointe et volontaire fait encore défaut.</p> <p>Les différences de réglementation entre régions d'estivage et pâturages en SAU sont peu compréhensibles et contre-productives.</p> <p>Différents défis proches ou lointains (politique agricole, installation d'éoliennes en pâturage boisé, etc.) doivent être appréhendés de manière transversale et cohérente.</p>
Champs d'action	Mesures
Coordination	<p>7.1. Mise en œuvre de la politique cantonale des pâturages boisés.</p> <p><i>Coordination des différentes politiques sectorielles autour de la thématique des pâturages boisés. Adaptation voire, si nécessaire, création des conditions-cadre et bases légales, évaluation des ressources à affecter. Mesure dévolue à tous les services.</i></p> <p>7.2. Maintien et développement des contacts réguliers avec les cantons de l'arc jurassien.</p> <p><i>Participation active aux travaux de la Commission intercantonale des pâturages boisés jurassiens CIPBJ, consultation des cantons membres sur des questions liées au pâturage dans un esprit de concertation et un souci d'harmonisation de la mise en œuvre des politiques fédérales. Mobilisation de la CIPBJ lorsqu'une action commune des cantons de l'arc jurassien s'avère nécessaire. Mesure dévolue à ECR et ENV.</i></p>
Partenaires	-
Conséquences	<p>La mise en œuvre de la politique cantonale occasionnera surtout des dépenses pour des projets intercantonaux ponctuels.</p> <p>Le détail des conséquences financières pour l'objectif 7 est donné dans le tableau en annexe.</p>

Objectif	<p>8. Faire connaître et valoriser les produits et les services fournis par les pâturages boisés.</p> <p>Les produits agricoles et sylvicoles issus de l'exploitation sylvopastorale sont diversifiés et valorisés. Ils font l'objet de débouchés à l'échelle régionale et suprarégionale.</p> <p>Les prestations fournies par l'exploitation sylvopastorale en lien étroit avec l'accueil du public et la mise en valeur des qualités des pâturages boisés sont reconnues. Elles font l'objet d'une participation financière équitable.</p>
Constats et enjeux	<p>Au niveau de la production agricole, les structures, les conditions d'exploitation, le cheptel et les marchés connaissent une évolution rapide.</p> <p>Soumises aux contraintes d'un marché du bois (y compris le bois-énergie) toujours peu porteur, les structures de l'économie forestière évoluent elles aussi dans le sens d'une rationalisation croissante.</p> <p>Les attentes et l'intérêt de la société pour les pâturages boisés prennent de l'importance notamment en lien avec le développement des loisirs.</p> <p>Cependant le maintien du système sylvopastoral qui sous-tend les pâturages boisés suppose des coûts toujours plus élevés : la gestion sylvopastorale s'avère complexe et exigeante, les possibilités de la rationaliser sont restreintes, l'exploitation sylvicole et pastorale tend au contraire à renchérir et les initiatives privées peu onéreuses (par exemple le nettoyage des dépouilles par des particuliers) tendent à disparaître.</p> <p>Le financement externe des coûts liés à la fourniture de prestations d'intérêt public dans le pâturage boisé (utilisation à des fins de loisirs, maintien et mise en valeur des qualités naturelles et paysagères) n'est que très peu développé.</p>
Champs d'action	Mesures
Rentabilité	<p>8.1. Suivi économique de l'exploitation des pâturages boisés.</p> <p><i>Mesure des flux financiers inhérents à la gestion des pâturages boisés communaux, ainsi que des effets des soutiens financiers sur les résultats du compte sylvopastoral. Mesure dévolue à ECR et ENV.</i></p> <p>8.2. Analyse des conditions-cadres et clarification de la marge de manœuvre entrepreneuriale à saisir par les propriétaires-gestionnaires.</p> <p><i>Evaluation du potentiel de rationalisation de l'exploitation agricole et forestière en pâturage boisé. Clarification de la marge de manœuvre selon le type de pâturage boisé, y compris en matière de mécanisation des travaux. Mesure dévolue à ECR et ENV.</i></p> <p>8.3. Encouragement à l'adaptation des structures de l'économie rurale et forestière aux conditions actuelles des marchés.</p> <p><i>Coordination avec les politiques sectorielles menées dans ce domaine (collaborations inter-entreprises, regroupements...). Mesure dévolue à ECR et ENV.</i></p>

8.4. Collaboration avec les institutions se consacrant à la promotion des produits du terroir ou au tourisme rural.

Poursuite et développement de la collaboration avec notamment la Commission interjurassienne pour la gestion des marques (CIGM), la FRI ou le PNRD. Amélioration de la visibilité du pâturage boisé dans la promotion des produits. Encouragement des initiatives visant à mieux profiler ces produits et à valoriser l'image du pâturage boisé à travers eux, notamment dans le cadre de la marque « Spécialité du Canton du Jura » ou du label « Produit des Parcs suisses ». Poursuite de la collaboration avec l'Association suisse pour l'AOC « Bois du Jura » en vue de l'obtention de l'AOC, puis de sa promotion. Mesure dévolue à SEE et ENV.

8.5. Encouragement de la filière locale du bois-énergie.

Recherche de solutions pour la valorisation des rémanents de coupes, travail qui pose souvent problème (travail coûteux, feux nocifs et parfois illicites). Développement de méthodes modernes et création de chauffages à distance dans la région. Mesure dévolue à SDT et à ENV.

Partenaires

Les communes intéressées (projet-pilote) fournissent au Canton les données nécessaires au suivi économique de l'exploitation sylvopastorale. Les communes évaluent les potentiels de rationalisation, prennent les mesures nécessaires afin de rentabiliser l'exploitation sylvopastorale et contribuer au maintien et au développement des débouchés pour les produits et les services qu'elle fournit.

Les institutions se consacrant à la promotion des produits du terroir, du bois-énergie, du tourisme rural et de l'éducation à l'environnement intègrent les produits et prestations issus du pâturage boisé. Elles proposent et mettent en œuvre des initiatives innovantes et fédérant le plus grand nombre de producteurs et fournisseurs.

Les communes évaluent les variantes bois-énergie et privilégient ces variantes.

Conséquences

Les mesures prévues pour analyser la rentabilité au sein du pâturage boisé impliquent des études de base visant à récolter des informations économiques sur la gestion sylvopastorale.

Le détail des conséquences financières pour l'objectif 8 est donné dans le tableau en annexe.

Objectif	<p>9. Coordonner l'accueil du public dans le pâturage boisé et sensibiliser aux enjeux de durabilité.</p> <p>La pression croissante du public sur ces espaces est maîtrisée et les conflits sont minimisés.</p> <p>Les usagers du pâturage boisé à des fins de loisirs, tout comme le grand public, connaissent les principales caractéristiques de la gestion sylvopastorale. Ils sont conscients des enjeux de durabilité et soutiennent les efforts entrepris en vue de la pérennisation de ces paysages ruraux traditionnels. Ils respectent le milieu lors de leur passage dans ces espaces attrayants mis à leur disposition.</p>
Constats et enjeux	<p>L'accès aux paysages sylvopastoraux et aux réseaux de mobilité douce qui les traversent est garanti par la loi. Le développement des loisirs se poursuit en parallèle à celui de la mobilité et du tourisme. Dans ce cadre, l'intérêt du public pour le patrimoine, le tourisme doux et la protection de l'environnement prend de l'importance. Paysage rural traditionnel très connu et très apprécié du grand public, mais dont la richesse et la fragilité sont méconnues, le pâturage boisé vit une mutation profonde peu perceptible aux yeux du profane et qui échappe à l'attention des visiteurs de passage.</p> <p>Les changements climatiques auront en outre un impact aujourd'hui difficile à évaluer sur les pâturages boisés, et donc aussi un impact sur l'offre touristique.</p>
Champs d'action	Mesures
Infrastructures pour le public	<p>9.1. Médiation ponctuelle entre les différentes offres et acteurs.</p> <p><i>Le Canton a pour objectif d'optimiser l'accueil du public en pâturage boisé et à en minimiser les impacts négatifs. Il s'assure notamment d'une utilisation coordonnée du milieu par les différents usagers. L'Etat n'intervient en principe qu'en tant qu'instance de médiation en cas de conflits aigus ne pouvant être résolus sans arbitrage. Il intervient aussi dans le cadre de ses attributions légales. Mesure dévolue à différents services selon les cas.</i></p> <p>9.2. Optimisation du nombre d'itinéraires et des infrastructures présentes.</p> <p><i>Le Canton analyse les demandes et veille à regrouper (concentrer) les infrastructures. Il veille à minimiser le nombre de constructions, respectivement leur bonne intégration au site. Mesure dévolue à SDT.</i></p>
Sensibilisation	<p>9.3. Soutien aux démarches de sensibilisation et d'éducation à l'environnement.</p> <p><i>Soutien administratif et financier aux projets, par exemple ceux du PNRD, en lien avec la sensibilisation et l'éducation à l'environnement autour des questions de durabilité et de conservation du pâturage boisé. Mesure dévolue à SDT.</i></p> <p>9.4. Poursuite de la politique de communication envers le grand public en lien avec le pâturage boisé.</p> <p><i>Communication régulière à la population et aux visiteurs de la situation du pâturage boisé et des mesures prises en faveur de sa durabilité. Mesure dévolue à ECR et ENV.</i></p>
Partenaires	<p>Les prestataires dans le domaine de la mobilité et du tourisme doux veillent à une utilisation respectueuse du pâturage boisé à des fins de loisirs et à une coordination de leurs actions, aussi en vue de limiter les conflits éventuels. Ils entretiennent leurs réseaux et leurs infrastructures d'accueil. Ils renforcent l'attractivité de l'offre touristique de la région avec Jura Tourisme.</p> <p>Ils mènent une concertation proactive avec les acteurs locaux (agriculteurs, garde forestier de triage), avec le concours de la personne en charge de l'animation sylvopastorale, afin de prévenir d'éventuels conflits d'usage.</p> <p>Les communes interviennent dans leurs attributions de propriétaire ou d'autorité de police, selon les cas.</p>

Le PNRD pérennise son offre en matière de sensibilisation aux questions ayant trait au pâturage boisé (actuellement : sentier didactique, marteloscope en tant que surface d'expérimentation et d'essais). Il coordonne ses actions avec les services concernés.

Il favorise, par ses actions de sensibilisation et d'éducation à l'environnement, une meilleure connaissance du pâturage boisé par la population et les visiteurs ainsi qu'un comportement adéquat de leur part.

Conséquences

Les mesures prévues sont réalisables avec les ressources actuelles. Elles s'appuient notamment sur une collaboration étroite avec le PNRD, en lien avec un programme de prestation définis en amont avec la Confédération.

6. Conclusions et mise en œuvre

L'approbation et la diffusion de la présente politique cantonale permettront la consolidation des mesures déjà menées et le lancement progressif de nouvelles démarches en faveur de la préservation du pâturage boisé. D'importants travaux concrets sont certes déjà réalisés depuis quelques années par les partenaires avec le concours des fonds publics. Une poursuite de l'effort et des démarches ciblées dans les secteurs encore marqués par la passivité des instances locales sont donc attendues ces prochaines années.

La concrétisation complète de la politique des pâturages boisés propose un investissement annuel supplémentaire conséquent. L'affectation de ces ressources, sous forme d'aides financières, de frais d'études ou de ressources humaines, sera évaluée lors de leur réalisation. Une collaboration, par une implication financière des partenaires directement concernés et qui bénéficient des mesures au niveau local (communes), devra aussi être évaluée.

Les services de l'Etat consacrent aujourd'hui environ 0,3 EPT au pâturage boisé et soutiennent annuellement des projets concrets pour environ 295'000 francs (y compris des aides financières selon la loi sur les forêts provenant de la Confédération). Ces valeurs et considérations n'incluent pas les importants paiements directs agricoles (montants fédéraux), ni les différents frais et investissements des propriétaires fonciers (fonctionnement du triage forestier, desserte, etc.). A noter que la Confédération a bien augmenté ses investissements pour le pâturage boisé depuis 2016, dans le cadre d'une convention-programme passée avec l'Etat jurassien. Pour les études, celles-ci pourront être intégrés dans le budget déjà annuellement dévolu aux études et mandats, si bien qu'elles n'impliquent globalement pas une hausse de cette rubrique budgétaire.

La politique cantonale des pâturages boisés se veut stratégique et ne représente en aucun cas des engagements financiers obligatoires pour l'Etat. Le rythme d'avancement dans la concrétisation des mesures dépendra des ressources allouées (par le Canton et aussi par la Confédération dans le cadre des crédits agricoles et forestiers). Plusieurs mesures comportent une participation financière de l'Etat, certaines proposant même une augmentation de son soutien. Il faut relever que la participation de l'Etat est soumise aux mécanismes de la planification financière et du processus budgétaire. En outre, le Canton se trouve globalement dans une période voulant une réduction des effectifs au sein de l'Etat. Il s'ensuit que les mesures définies seront implémentées de manière progressive, dans une vision à moyen à terme et sous réserve des décisions financières du Parlement. Il appartiendra donc aux autorités de prendre des décisions quant à l'allocation des ressources (priorisation, renfort, réduction et compensation dans d'autres domaines). Une mise en œuvre progressive, selon des priorités réévaluées à intervalle réguliers, sera donc la règle. Elle est acceptable compte tenu du caractère subsidiaire de l'Etat par rapport aux tâches prioritairement dévolues aux propriétaires fonciers. C'est bien dans une vision à long terme que la gestion des pâturages boisés doit être perçue.

A moyen terme, le respect des objectifs et donc le succès de la présente politique cantonale devront être évalués sur la base d'un suivi de l'évolution des pâturages boisés. Celui-ci pourra se baser sur différents indicateurs pertinents à développer dans un projet spécifique.

Annexe : vue synoptique des mesures et de leurs incidences

Objectif No	Champ d'action	Conséquence: Impact sur les charges de l'Etat (sans personnel)		Conséquence: Etudes à réaliser et financer	Conséquence: Ressources humaines supplémentaires		Conséquence: Bases légales à réviser	Commentaires, explications, remarques
		Charge annuelle actuelle (budget 2017)	Charge future avec mise en œuvre des mesures		ECR	ENV		
Objectif 1	Surveillance	variable, non chiffré	variable, non chiffré	-	-	-	-	Gestion et allocation des paiements directs fédéraux par ECR. Montant global non chiffré ici, pas de variation suite à la politique des PB.
Objectif 1	Utilisations	-	-	-	0.15	-	-	-
Objectif 1	Entretien	40'000	40'000	-	-	-	-	Mesures subventionnées par ENV: revitalisations. Aide financière cantonale (inclut 2/3 d'aides fédérales via convention-programme).
Objectif 2	Surveillance	-	-	80'000	-	-	-	Inventaire spécifique des p.b. par ENV.; périodicité: 10 ans; subventionné par la Conf. Les frais déjà existants pour l'Etat de financement de la présence locale du service forestier (gardes forestiers de triage selon LFo) ne sont pas détaillés ici.
Objectif 2	Pérennisation du boisement	100'000	100'000	-	-	0.15	-	Mesures subventionnées par ENV: plantations. Aide financière cantonale (inclut 2/3 d'aides fédérales via convention-programme).
Objectif 2	Résistance aux aléas climatiques	-	-	-	-	-	-	-
Objectif 3	Encouragement	120'000	120'000	-	-	-	-	Les montants des paiements directs pour les composantes paysages ou biodiversité, pas directement issus de la présente politique et avant tout issus du budget fédéral, ne sont pas intégrés au présent tableau. Le tableau indique par contre la part cantonale qui est ici requise (co-financement de ces paiements directs).
Objectif 3	Surveillance	-	-	-	0.1	0.1	-	-
Objectif 4	Vulgarisation	-	-	-	-	-	oui	Tâche déjà réalisée. Modification légale à étudier et implémenter.
Objectif 4	Encouragement	10'000	40'000	-	0.05	0.05	-	Subventions ENV plus incitative aux PGI réalisés. Base légale existante (cf. art. 17 let. i DFOR). Les travaux d'investissements (améliorations foncières comme desserte, eau...) découlant du PGI sont ensuite également soutenues par l'Etat (politique agricole fédérale et cantonale, montants divers selon les projets).
Objectif 5	Vulgarisation	0	à étudier	30'000	0.05	0.05	-	Etude quant aux modalités et aux besoins d'un financement d'un poste de vulgarisateur à mi-temps hors de l'administration. Financement de tiers, notamment des communes, à rechercher pour concrétisation. Etude préalable à la mise en place du poste (mandat ENV; si création d'une telle instance, des frais annuels ultérieurs seront à prévoir, pas encore chiffrés ici).
Objectif 5	Formation	-	-	-	-	-	-	-
Objectif 6	Règlementation	-	-	35'000	0.05	0.05	évent.	2 mandats d'études à concrétiser (via budget actuel ENV, ECR ou COM). Vérifier l'adéquation des bases légales régissant l'organisation des communes et proposer un système d'entretien modernisé.
Objectif 6	Organisation et flux financiers	-	-	25'000	-	-	oui	1 mandat d'étude à concrétiser (via budget actuel ENV ou COM). Bases légales régissant l'administration financière des communes et les comptes et fonds forestiers à revoir.
Objectif 7	Coordination	5'000	5'000	-	0.05	0.05	-	Cotisation et projets intercantonaux avec CIPBJ.
Objectif 8	Rentabilité	-	-	40'000	-	-	-	1 mandat d'études à concrétiser (via budget actuel ENV ou ECR).
Objectif 8	Promotion des produits et services	-	-	-	0.05	0.05	-	Participation ECR déjà en cours dans les différentes instances, difficile à chiffrer ici.
Objectif 9	Infrastructures pour le public	-	-	-	-	-	-	-
Objectif 9	Sensibilisation	20'000	20'000	-	-	-	-	Crédits pour les projets du PNRD dans le cadre actuel de la convention-programme.
Coûts supplémentaires de la politique des pât. boisés (Fr/an; Fr. et EPT) :		30'000	210'000	0.5	0.5			

Annexe : liste des abréviations

AOC	Appellation d'origine contrôlée
CAFM	Chambre d'agriculture des Franches-Montagnes
CEP	Conception d'évolution du paysage (cf. art. 47 al. 2 LPNP)
CIGM	Commission Interjurassienne pour la gestion des marques
CIPBJ	Commission intercantonale des pâturages boisés jurassiens
COM	Délégué aux affaires communales
DES	Département de l'économie et de la santé
DEN	Département de l'environnement
DFI	Département des finances
DIN	Département de l'intérieur
ECR	Service de l'économie rurale
ENV	Office de l'environnement
ForêtJura	ForêtJura (association des propriétaires forestiers du canton)
FRI	Fondation rurale interjurassienne
GT POLPATUB	Groupe de travail temporaire chargé d'élaborer une politique cantonale pour les pâturages boisés
GVT	Gouvernement
LAgr	Loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 (RS 910.1)
LPNP	Loi sur la protection de la nature et du paysage du 16 juin 2010 (RSJU 451)
OCC	Office de la culture
OPD	Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture du 23 octobre 2013 (RS 910.13)
OTerm	Ordonnance sur la terminologie agricole 7 décembre 1998 (RS 910.91)
PA 14-17	Politique agricole 2014-2017
PDC	Plan directeur cantonal
PDCF	Plan directeur cantonal des forêts
PGI	Plan de gestion intégrée
PN	Pâquier normal (unité de gros bétail consommant des fourrages grossiers (UGBFG) et estivée pendant 100 jours)
PNRD	Parc naturel régional du Doubs
SAU	Surface agricole utile
SDT	Service du développement territorial

Annexe : principales notions utilisées

Le pâturage boisé

Notion utilisée	Signification
Pâturages boisés	<p>Par distinction à la définition issue de la législation forestière (pâturage boisé au sens strict, soumis à la législation forestière), on entend ici l'ensemble de la surface d'une unité de gestion sylvopastorale, incluant également les zones de pâturage non boisé et, par conséquent, non soumis à la législation forestière.</p> <p>Le pâturage boisé peut appartenir à un particulier (« pâturage boisé privé ») ou à une collectivité publique (voir ci-dessous).</p>
Pâturages (boisés) communaux	<p>Pâturages boisés appartenant à une commune au sens large, quel que soit le type de commune (commune municipale, mixte, bourgeoise, communauté d'usagers, section de commune).</p>
Type 1000, 2000, 3000, 4000	<p>Classification du pâturage boisé en 4 catégories découlant de la typologie « Patubois », elle-même basée sur les taux de boisement. Pour davantage de détails sur cette typologie et son lien avec la définition juridique du pâturage boisé, cf. Tableau 1 au chapitre 2.</p>

La gestion

Gestion communautaire	<p>Se dit de la gestion commune pratiquée par les ayants droit à l'utilisation d'un pâturage communal, soumis aux conditions de la région d'estivage au sens de la législation agricole.</p>
Gestion sylvopastorale	<p>Se dit de la gestion mixte, agricole et forestière, pratiquée dans les pâturages boisés.</p>
Gestion intégrée	<p>Se dit d'une gestion sylvopastorale basée sur la prise en compte et l'harmonisation entre elles de toutes les utilisations d'un pâturage boisé, à savoir non seulement les utilisations agricole et sylvicole, mais aussi la fonction sociale, naturelle et paysagère de celui-ci. Le plan de gestion intégrée, ou PGI, consiste en une planification intégrée de la gestion pour un pâturage boisé donné.</p>
Encranne (une)	<p>Unité de droit de pacage sur un pâturage communal</p> <p>Exemples (variable suivant les règlements locaux): 1 vache = 1 encranne ; 1 jument avec son poulain = 1,25 encranne</p>
SAU	<p>Les pâturages boisés appartenant à des particuliers sont classés en SAU. Cela signifie que les contributions agricoles y sont versées proportionnellement à la surface de pâturage, sous déduction de la partie couverte par le boisement. Ce procédé peut avoir des effets contre-productifs sur les efforts de maintien du boisement (on parle d'épuration pour ce calcul de surfaces).</p>
Estivage	<p>La plupart des pâturages boisés, appartenant à des collectivités publiques, est classée en estivage. Cela signifie que les contributions agricoles sont versées proportionnellement à la charge en bétail usuelle traduite en pâquiers normaux.</p>

Les acteurs

Propriétaires / gestionnaires	<p>Propriétaires de pâturages boisés privés.</p> <p>Organes en charge de la gestion des pâturages boisés communaux, soit, selon les cas et selon l'organisation locale :</p> <ul style="list-style-type: none">- Exécutifs (responsables des dicastères « Forêts », « Pâturages »)- Assemblées d'ayants droit ou commissions des pâturages- Gardes forestiers de triage (pour les aspects opérationnels)
Ayants droit / Exploitants	<p>Exploitants agricoles des pâturages boisés communaux, pris individuellement, qu'ils soient ayants droit ou non.</p> <p>En estivage, les communes sont exploitantes au sens des dispositions légales fédérales relatives aux contributions d'estivage.</p> <p>Propriétaires de SAU sur un ban communal donné, bénéficiant par conséquent de droits de pacage sur le pâturage communal.</p>

<p><i>Autorités cantonales</i></p>	<p><i>Gouvernement (GVT) et Départements :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Environnement (DEN)</i> - <i>Economie et Santé (DES)</i> - <i>Finances (DFI)</i> <p><i>Services :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Office de l'environnement (ENV)</i> - <i>Service de l'économie rurale (ECR)</i> - <i>Délégué aux affaires communales (COM)</i> - <i>Service du développement territorial (SDT)</i> <p><i>Commission intercantonale des pâturages boisés jurassiens (CIPBJ)</i></p>
<p><i>Autres groupes d'acteurs (principaux)</i></p>	<p><i>Prestataires touristiques</i></p> <p><i>Organisations non gouvernementales (au niveau local, environnemental, etc.)</i></p> <p><i>Usagers du pâturage boisé à des fins de loisirs</i></p> <p><i>Entrepreneurs forestiers</i></p> <p><i>Grand public (société, population locale)</i></p>

Annexe : table des illustrations (hors photos)

Figure 1: répartition de la surface de pâturage boisé par district	3
Figure 2: classification du pâturage boisé jurassien dans les types 2000 à 4000	5
Figure 3: répartition par type des surfaces de pâturage d'estivage dans les Franches-Montagnes	5
Figure 4: exemple d'évolution de la mosaïque entre 1936 et 1998	6
Figure 5: relation entre taux de boisement et valeur écologique et paysagère du pâturage boisé	9
Figure 6: évolution du nombre des exploitations agricoles dans le district des Franches-Montagnes .	10
Figure 7: évolution du cheptel dans la zone de montagne II du canton du Jura.....	11
Figure 8 : orientations données par le PDCF pour le pâturage boisé	12
Tableau 1: classification du pâturage boisé selon typologie "Patubois" et selon la définition juridique dans le Jura	4

Annexe : Bibliographie succincte

Gobat et al., 1995 : Patubois. Typologie et systématique phytoécologiques des pâturages boisés du Jura suisse. Université de Neuchâtel, Institut de botanique, Laboratoire d'écologie végétale et de phytosociologie.

Fondation rurale interjurassienne, 2012: Projet pilote Qualité du paysage Franches-Montagnes. Rapport de projet sur mandat de l'OFAG.

Jacot S. 2012: Pérennisation des paysages sylvo-pastoraux de l'Arc jurassien par le rajeunissement artificiel de l'épicéa (*Picea abies*). Travail de bachelor, HAFL Zollikofen.

République et Canton du Jura, 2013 : Données de bases relatives au pâturage boisé jurassien. Rapport de mandat du bureau Natucom.

Parc naturel régional du Doubs, 2015: L'essentiel sur les pâturages boisés. Brochure avec carte de randonnée découverte. Saignelégier.