



### 2.3 Un mot sur les ressources humaines

Bien que difficilement assimilables à des recettes ou dépenses budgétaires, les ressources humaines incarnent une volonté politique de rédaction et de suivi de la démarche PDIPR. D'autre part, des études récentes (6) ont permis de constater la progression des moyens humains alloués à la rédaction et au suivi des démarches PDIPR.

En effet, entre 1997 et 2000, les moyens humains engagés ont progressé de 70%, la moyenne nationale par département passant de 1,3 à 2,2 postes équivalents temps plein. Cette évolution confirme la tendance nationale décrivant une augmentation des ressources affectées aux politiques départementales de randonnée.

Au fil des années, le PDIPR est devenu un véritable outil des politiques départementales. D'ailleurs, les moyens globaux alloués à sa rédaction et son animation ont largement progressé au cours des dix

dernières années. Les produits de la taxe départementale des espaces naturels et sensibles expliquent en grande partie à cette évolution : cette taxe représente l'élément majeur du financement des PDIPR. Néanmoins, la TDENS demeure sous-exploitée : elle n'est pas instituée dans tous les départements, son taux est variable et l'affectation de ses fruits à la randonnée n'est pas systématique. La tendance actuelle laisse cependant envisager de nouvelles stratégies.

De plus, certains conseils généraux ont su diversifier les sources de capitaux en faisant appel à d'autres échelles d'intervention (région, Etat, commission européenne...). Couplés aux fonds propres du conseil général, ces apports permettent une ambition nouvelle, notamment en terme de démarche qualitative, de projet touristique et d'ancrage territorial. Maximisation des effets de la TDENS et diversification des ressources sont devenues les notions centrales du financement d'un PDIPR.

### Pour aller plus loin : à qui s'adresser ?

La Fédération Française de la Randonnée Pédestre agit pour le développement de la randonnée dans une optique de qualité et de modernité. De nombreux exemples de réalisations et de contacts sont disponibles auprès de son service Aménagement, Tourisme et Environnement (service ATEN). N'hésitez pas à le contacter pour tout renseignement sur ce sujet.

### Fédération Française de la Randonnée Pédestre

14 rue Riquet  
 75019 Paris  
 01.44.89.93.90  
 E-Mail : info@ffrp.asso.fr

**FFRP**

 Fédération Française  
 de la Randonnée Pédestre

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

**USTL**

## PDIPR et FINANCEMENT

**En 2001, le budget départemental moyen alloué au PDIPR était de 203 000 euros (1,3 millions de francs), soit une hausse de 56 % par rapport à 2000 (1). Sur la période 1997-2001, les**

**budgets départementaux ont plus que doublé. Quelles sont les possibilités de financement d'un PDIPR ? Quelles utilisations les conseils généraux font-ils de ces sommes ?**

### 1. Quelles sont les possibilités de financement d'un PDIPR ?

Le budget consacré à la randonnée peut être supporté soit par le département seul, soit par la combinaison de plusieurs aides.

#### 1.1 Le budget des conseils généraux

Ces fonds comprennent le budget du département ainsi que les produits de la Taxe des Espaces Naturels Sensibles (TDENS).

Cette taxe a été instituée par la loi du 18 juillet 1985 (art L 142-1 et L 142-2 du Code de l'urbanisme) pour "préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et assurer la sauvegarde des habitats naturels" (art L 142-1). Elle n'est pas obligatoire : le conseil général peut ne pas l'instituer sur son territoire. Le cas échéant, la taxe s'applique de plein droit dans toutes les communes du département concerné. Elle est due sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement de

bâtiments de toute nature et constitue une recette de la section d'investissement du budget du département (2). La délivrance du permis de construire en constitue l'exigibilité. Tout comme son instauration, le taux est fixé par le conseil général sans pouvoir excéder 2% de la base d'imposition. Ce taux peut varier selon les catégories de construction.

Les produits de la TDENS peuvent être affectés à l'acquisition, la gestion et l'entretien de sentiers qui sont inscrits au PDIPR, qui forment le halage ou qui sont grevés d'une servitude de marchepied, ou encore qui existent le long des cours d'eau et plans d'eau non domaniaux. A nouveau, cette affectation n'est pas obligatoire et le PDIPR ne profitera de la TDENS que si le conseil général en décide expressément.

En terme d'aménagement, il convient de préciser que les opérations autorisées sur les espaces naturels sensibles sont limitées à des "équipements légers d'accueil du public ou nécessaires à la gestion courante



(6) L'enquête " PDIPR 2000 " fut menée par la FFRP, l'Université des Sciences et des Technologies de Lille, l'Assemblée des Départements de France et le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement en juin 2000.



(1) Sources : Enquêtes PDIPR menées par la FFRP, l'Université des Sciences et des Technologies de Lille, l'Assemblée des Départements de France et le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement en juin 2000 et 2001.  
 (2) : article L.3332-3 du code général des collectivités territoriales.



des terrains ou à leur mise en valeur à des fins culturelles ou scientifiques " (3). Toutefois, ces limites semblent peu contraignantes pour le développement de la randonnée.

En 2000, 71 départements avaient institué cette taxe mais seulement 21 d'entre eux l'utilisaient pour financer leur PDIPR. Le produit moyen de la taxe s'élève à 230 000 euros par an et par département (soit 1,5 millions de francs) ; il représente le principal mode de financement du plan puisqu'il représente en moyenne 80% du budget PDIPR global. Ceci permet de constater que, quand elle est instituée, **la TDENS s'affirme comme le véritable moteur financier** de la politique départementale de la randonnée.

## 1.2 Les subventions extra-départementales

Les conseils généraux ont la possibilité de diversifier les sources de financements du PDIPR. En complément de leurs ressources propres, certains d'entre eux se tournent vers l'Etat, la Région ou encore l'Union Européenne. Ces ressources sont cumulables et les conseils généraux ayant diversifié leur financement font, en moyenne, appel à deux d'entre elles. Dans ces cas, **les fonds extra-départementaux peuvent représenter plus des deux tiers du budget** consacré au plan. Seuls vingt départements utilisent cette possibilité de cumul..

## 1.3 Autres sources possibles de financement

La législation fiscale est complexe et de nombreux outils de financement s'offrent aux acteurs départementaux. L'exemple du droit de passage sur les véhicules empruntant des ouvrages d'art reliant des îles au continent permet d'illustrer le propos.

Il a été instauré par la loi du 2 février 1995 (4) relative au renforcement de la protection de l'environnement. Ce droit est institué à la demande des communes et des groupements de communes. Les recettes sont affectées au département et sont exclusivement destinées à la protection et à la gestion des espaces naturels sur ces îles, notamment les itinéraires de randonnée. Bien qu'illustré par un nombre réduit de départements, cet exemple permet de montrer l'étendue des moyens de financement s'offrant au conseil général. De nombreuses autres exemples auraient pu être apportées.

## 1.4 Quelques chiffres sur les budgets

En 2001, le budget annuel moyen d'un PDIPR dépasse les 200 000 euros. Six départements ont un budget supérieur à 600 000 euros (4 millions de francs) alors que 20 départements engagent entre 1 et 3 millions de francs par an. Ces derniers constituent un groupe homogène de départements chez lesquels la part budgétaire consacrée aux investissements est majoritaire.

## 2. A quoi est affecté le budget ?

### 2.1 La répartition investissements / fonctionnement

Deux types de dépenses peuvent être décrits : les investissements et le fonctionnement. Comme son nom l'indique, le fonctionnement consiste à soutenir les actions déjà mises en place mais aussi l'achat de fournitures et de consommables (exemples : le

carburant pour le véhicule utilitaire ou l'achat de consommables informatiques). Les PDIPR en application depuis quelques années sont supposés avoir un budget de fonctionnement plus important et des investissements plus limités en comparaison avec une démarche plus récente. Or, cette hypothèse ne se vérifie pas puisque les démarches les plus anciennes sont, le plus souvent, le fait de départements très dynamiques ayant de nombreux projets nouveaux. En moyenne, les investissements représentent les deux tiers du budget PDIPR départemental soit 130 000 euros ou 850 000 francs.



### 2.2 Quels investissements ?

Au sein de la démarche PDIPR, la vérification (5) des statuts fonciers des sentiers demeure une étape fondamentale. Elle requiert des compétences mais aussi du temps. Lorsqu'elle est sous-traitée, cette étape est onéreuse : entre 150 et 250 euros du kilomètre (soit entre 1000 et 1500 francs) (exemple du département du Var).

Le balisage matérialise dans le paysage la démarche PDIPR. A ce titre, il représente un investissement incontournable puisque hautement symbolique. Dans une majorité de départements, ce geste est réalisé par

les comités départementaux de la randonnée pédestre à l'aide d'une subvention des conseils généraux. Cet investissement s'élève entre 25 et 30 euros par kilomètre (soit 150 à 200 francs).

L'achat d'outils constitue un poste à part entière du budget alloué au PDIPR. Les systèmes d'informations géographiques en font partie au même titre qu'un véhicule tout terrain, une débroussailleuse ou des feuilles cadastrales. Chiffrer ces besoins est évidemment difficile puisqu'ils s'adaptent à chaque situation départementale. Néanmoins, il faut compter 30 000 euros pour un SIG départemental ou encore, à titre d'exemple, un minimum de 20 000 euros pour un véhicule tout terrain.

En ce qui concerne la communication et l'édition des itinéraires, plusieurs solutions s'offrent à l'acteur départemental. Ses choix seront guidés par l'orientation politique qu'il aura définie. Un département profitant du PDIPR pour asseoir une offre touristique pourra, par exemple, éditer un topo-guide basé sur des extraits de son plan. Une somme de 30 000 à 50 000 euros (entre 200 000 et 350 000 francs) sera nécessaire.

A la lumière de ces chiffres, on constate aisément que l'élaboration d'un PDIPR et que sa traduction sur le terrain nécessitent la mobilisation des financements importants. Aussi, des plans de développement pluriannuels sont-ils élaborés par certains conseils généraux. Ces documents comportent essentiellement un volet technique et un autre financier. Ils contribuent à ancrer la démarche " PDIPR " dans des actions territoriales sectorielles (développement touristique, désenclavement de zones rurales sensibles, sauvegarde des patrimoines naturels et historiques...).



(3) : Article L140-10 du code de l'urbanisme

(4) : loi 95-101 du 2 février 1995, article 49. Ce texte institue une taxe sur les passagers maritimes dont les modalités de mise en œuvre sont prévues par six textes de niveaux différents (un article de loi, deux décrets, deux arrêtés et une instruction). On se référera plus simplement à la " Note d'information du ministère de l'Environnement (DNP) " du 8 novembre 1996.



(5) : la vérification foncière consiste à déterminer le nom des propriétaires fonciers et à établir les autorisations de passage. Il ne faut pas la confondre avec la régularisation foncière qui, outre la vérification, comprend une phase de modification des tracés des itinéraires. Cette étape supplémentaire requiert des compétences en ingénierie touristique entraînant un coût de réalisation plus élevé.