

Sommaire

	Pages
I. — Présentation. Jean-Philippe BEAU	274
II. — Introduction aux débats	274
1. — Quelques moyens de protection issus du Code de l'Urbanisme. Jean-Philippe BEAU	274
2. — <i>Fiches thématiques.</i>	
A. — <i>La charte intercommunale, le prix de la solidarité : notice du Service technique de l'urbanisme</i>	278
B. — <i>Réflexion méthodologique sur l'inventaire des espaces naturels.</i> Paul BONFILS	279
C. — <i>Versants en terrasses et urbanisation.</i> Paul BONFILS	279
III. — Exemples de gestion forestière	280
1. — Consommation des franges forestières du littoral. Gérard ABADIA	280
2. — Expérience de gestion patrimoniale à Sainte Anne d'Evenos (Var). Philippe HONORÉ d'ESTIENNE D'ORVES	280
3. — Moyens mis en œuvre pour lutter contre le morcellement foncier par l'Agence foncière du département de l'Hérault. Jean-Paul GAMBIER	281
4. — Exemple d'une gestion forestière communale : l'expérience de la commune de Peypin dans les Bouches-du-Rhône. Elie GARO	283
IV. — Compte rendu des débats.	
Marie Agnès ORCIERE	284
V. — Compte rendu de la tournée.	
Marie Agnès ORCIERE	288
VI. — Exposé de clôture. Jean Philippe BEAU	290

Les travaux du groupe « Urbanisation et protection de la forêt méditerranéenne » ont été préparés et animés par :

Jean-Philippe BEAU

Urbaniste en chef de l'Etat
Direction départementale de l'équipement des Bouches-du-Rhône
7, avenue du Général Leclerc
13302 Marseille cedex 3

I. Présentation

par Jean-Philippe BEAU

Après de nombreuses années de pratique de la planification urbaine en France et dans certains pays méditerranéens, on peut observer certains résultats de la mise en œuvre de ces plans, dans les espaces méditerranéens.

A un moment charnière comme celui de la décentralisation de l'urbanisme en France, il n'est pas sans intérêt de marquer un temps d'arrêt pour s'interroger sur les effets, sur l'espace naturel méditerranéen, de cet effort de planification mis en œuvre de façon généralisée depuis une quinzaine d'années.

Les P.O.S. ont-ils permis de protéger la forêt méditerranéenne de l'urbanisation ? Ont-ils eu des conséquences sur sa mise en valeur ?

La première journée de débats organisée autour de quelques études de cas, tentera d'apporter des éléments de réponse à ces questions autour de deux axes :

- l'analyse quantitative et l'analyse qualitative des espaces protégés par le P.O.S.,
- l'action foncière.

La tournée sur le terrain du vendredi sera l'occasion, par la visite de propriétés forestières et par des débats avec les élus locaux, de mieux situer concrètement la problématique protection-urbanisation-gestion des espaces naturels méditerranéens.

L'analyse de la situation nouvelle créée par la décentralisation constituera l'axe de travail de la matinée du samedi : quelles sont les nouvelles compétences des Communes, de l'Etat ? De quels moyens celui-ci dispose-t-il pour assurer le maintien des grands équilibres, la protection des espaces naturels majeurs ?

A travers un débat entre techniciens et élus, affrontés à la mise en œuvre des documents de planification de leur commune, d'une politique foncière, communale ou intercommunale, amenés à une appréhension plus globale à la fois de la protection et de la mise en valeur des espaces naturels, nous tenterons de mettre en évidence quelques unes des questions qui se posent aux collectivités locales et à l'Etat, dans le cadre de la décentralisation.

assisté de :

Marie Agnès ORCIERE

Association « Espaces forestiers méditerranéens »
Rimbaud
05000 Gap

DE LA FORÊT

II. Introduction aux débats

1. — Quelques moyens de protection issus du Code de l'Urbanisme

par Jean-Philippe BEAU

Introduction

Le thème « urbanisation et protection de la forêt méditerranéenne » peut être perçu comme un thème provocateur.

Il n'est sans doute pas inutile d'affirmer, dès le début que lorsqu'on parlera ici « d'urbanisation et protection de la forêt », l'objectif poursuivi ne sera pas de savoir comment construire en forêt, tout en la conservant, mais bien de faire un inventaire des moyens dont dispose la puissance publique pour contrôler ce phénomène de l'urbanisation, dont le développement dans notre région peut mettre en cause l'existence même de la forêt méditerranéenne.

Par urbanisation, nous entendons la consommation physique d'un espace par la construction, mais également tout un ensemble de phénomènes, souvent plus discrets qui, soit précèdent l'opération de construction elle-même (morcellement foncier), soit l'accompagnent (surfréquentation des espaces naturels périurbains).

On fera dans un premier temps un très rapide tour d'horizon des moyens réglementaires issus de la Loi d'orientation foncière de 1975, et de leur mise en œuvre dans nos régions, en vue de contrôler le phénomène de l'urbanisation dans ses rapports avec les espaces naturels méditerranéens.

Dans un deuxième temps, on verra que la mise en œuvre de ces moyens a été profondément modifiée par les récentes lois de décentralisation de l'urbanisme (1), qui, sans changer notablement les divers modes de planification spatiale et de contrôle de l'urbanisation, en ont transféré la compétence aux communes. Ce transfert est à l'heure actuelle complètement réalisé pour la planification spatiale (schéma directeur, plans d'occupation des sols), partiellement réalisé pour l'application du droit des sols (communes dotées d'un P.O.S. approuvé), non encore réalisé pour l'aménagement (zones d'aménagement concerté, aménagement foncier), pour lequel une loi est en cours de discussion au Parlement.

A. — Les dispositions issues de la Loi d'orientation foncière

a. — Les schémas directeurs

Ils « fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires inécessés, compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation des sites naturels ».

Ces documents « sont élaborés à l'initiative de groupements de communes présentant une communauté d'intérêts économiques et sociaux ».

Le grand intérêt des schémas directeurs est de fixer le cadre dans lequel devront s'inscrire les Plans d'occupation des sols (P.O.S.) de chaque commune. Ce sont des



Photo 1. Vue générale des propriétés en bordure du Rhône.

Photo Pierre ALLIGIER

6.

URBANISATION ET PROTECTION MÉDITERRANÉENNE

documents d'objectifs, qui fixent ces grandes orientations à 15-25 ans.

Il en existe une dizaine dans l'ensemble de la zone considérée (régions Provence, Alpes, Côte d'Azur et Languedoc, Lozère et Drôme), tous approuvés avant les lois de décentralisation.

b. — Les plans d'occupation des sols

Le plan d'occupation des sols est l'outil local de la gestion du droit des sols

Il « fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire ». Instrument juridique, il fonde les diverses décisions réglementaires en matière de droit des sols (Certificat d'urbanisme, Permis de construire, autorisation de démolir, installations diverses, Camping-caravaning etc.).

A cette fin, il découpe le territoire communal en zones, et définit pour chacune d'elles ces droits à construire, ou leur interdiction. Il existe schématiquement deux grandes catégories de zones :

— les zones urbaines, déjà dotées de l'ensemble des infrastructures nécessaires à l'urbanisation, qui sont constructibles,

— les zones naturelles, non dotées de ces infrastructures, où la constructibilité est limitée ou nulle; ce sont notamment les zones agricoles (NC) ou les zones de protection de la nature (ND) qui intéressent particulièrement la forêt méditerranéenne.

Les zones NA sont destinées à être urbanisées sous forme d'opérations d'aménagement concerté.

Les zones NB dites de campagne, sont souvent d'anciennes zones agricoles, dans lesquelles s'est développée une urbanisation diffuse. Assez répandues dans notre région, elles tendent souvent, hélas, à se transformer en zone urbaine à faible densité.

Il n'est pas sans intérêt d'insister ici sur les limites du P.O.S. face à la question de la protection des espaces naturels. En effet, outil de gestion de l'urbanisation, le P.O.S. est porteur d'un projet en terme de constructibilité pour les zones urbaines ou à urbaniser. Par contre, il n'affecte généralement pas d'usage particulier aux espaces naturels. Tout au plus limite-t-il la constructibilité aux stricts usages agricoles en zone d'activité agricole, et

interdit-il la construction dans les autres zones naturelles, à l'exception de certaines zones de campagne où il autorise la construction d'habitations individuelles.

Le P.O.S. n'est pas un outil de gestion des espaces naturels; il décrit les règles à appliquer en vue de la délivrance des autorisations de construire. Il légifère par rapport au champ du code de l'urbanisme. tout ce qui ne ressortit pas à des procédures d'autorisations échappe au P.O.S. Il en est ainsi pour tout ce qui est lié à la fréquentation, et ce qui concerne les divisions de propriétés, qui ne sont contrôlées que si la division est faite en vue de la construction.

Il est un seul point sur lequel le P.O.S. rencontre la forêt de façon explicite, c'est la notion « d'espace boisé classé ». Les P.O.S. peuvent classer comme espaces boisés : les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger, ou à créer.

« Ce classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements ». Il entraîne le rejet de plein droit de la demande d'autorisation de défrichement et soumet les coupes et abattages d'arbres à autorisation préalable, sauf dans certains cas (article L 130-1 du Code de l'urbanisme), notamment l'existence d'un plan simple de gestion approuvé.

Le territoire actuellement couvert par les P.O.S. dans nos régions

Quantitativement, l'élaboration des P.O.S. est un phénomène considérable à la fois par le nombre des communes concernées et par les surfaces couvertes, et notamment celles qui sont protégées de l'urbanisation.

Le tableau suivant, issu des statistiques de la Direction de l'Urbanisme et des Paysages, du Ministère de l'urbanisme et du logement donne la répartition en surface et en pourcentage de la surface totale, des zones naturelles NC et ND, au 1^{er} Janvier 1984, pour un périmètre comprenant les régions Provence, Alpes, Côte d'Azur, et Languedoc auquel ont été ajoutés les départements de l'Ardèche et de la Drôme (périmètre concerné par la Forêt méditerranéenne), soit 13 départements comprenant 3 200 communes et couvrant 70 900 km².

Si on considère les départements littoraux méditerranéens, qui sont soumis à une très forte pression d'urbanisation, on observe que :

Tableau I. — Plans d'occupation des sols opposables aux tiers (statistique au 1^{er} janvier 1984. Direction de l'urbanisme et des paysages) pour la zone méditerranéenne de la France continentale
P.O.S. opposables aux tiers (statistiques au 1^{er} janvier 1984 — source D.U.P.)

Départements	Ensemble du département		Communes ayant un P.O.S. opposable aux tiers					
	Nombre de communes	Surface totale en km ²	Nombre de P.O.S. opposables	Surface des communes concernées en km ²	Population des communes concernées	Surface en km ²		Surface NC + ND Surface totale × 100
						NC	ND	
Alpes de Haute-Provence	199	6 925	59	2 283	88 870	501,4	1 548,7	89,8
Alpes-Maritimes	163	4 298	49	758	735 998	38,3	404,87	58,46
Ardèche	338	5 528	36	590	125 277	193,63	311,25	85,57
Aude	437	6 138	70	1 177	198 332	576,75	280,74	72,85
Drôme	371	6 529	60	1 483	295 408	796,61	500,91	87,46
Gard	353	5 853	73	1 702	370 477	908,07	572,21	86,97
Hautes-Alpes	175	5 548	67	2 712	84 116	358,67	2 271,57	96,6
Hérault	342	6 101	115	2 103	593 500	945,54	689,71	77,75
Lozère	185	5 166	3	70	9 590	48,37	15,87	91,77
Pyrénées-Orientales	221	4 116	71	1 604	277 470	727,13	636,43	85,—
Var	153	5 972	72	3 014	551 757	574,16	1 816,17	79,30
Vaucluse	151	3 567	65	2 014	318 062	1 055,68	706,93	87,5
Bouches-du-Rhône	119	5 112	93	4 297	1 490 000	1 715,74	1 862,56	83,27
Total	3 207	70 903	833	23 817		8 440,—	11 617,—	84,2
						20 058 km ²		

— pour la Provence-Côte d'Azur, sur 435 communes couvrant 15 382 km², 214 d'entre elles couvrant 8 069 km² soit 52,4 % de la surface totale disposent d'un P.O.S. opposable aux tiers. Ces P.O.S. comportent un classement en zone naturelle NC ou ND pour 79,4 % de leur surface,

— pour le Languedoc, sur 1 353 communes couvrant 22 200 km², 329 d'entre elles couvrant 6 586 km² soit 29,6 % de la surface totale disposent d'un P.O.S. opposable aux tiers. Ces P.O.S. comportent un classement en zone naturelle NC ou ND pour 81 % de leur surface.

Au total 31 % de la surface totale des départements côtiers méditerranéens sont protégés par une affectation en zone naturelle NC ou ND dans un P.O.S. opposable aux tiers.

Ces données brutes, qui demanderaient certainement à être approfondies, montrent néanmoins que le phénomène de planification territoriale est quantitativement important et que d'un point de vue qualitatif, la part d'espace naturel actuellement protégée dans ces P.O.S. opposables est relativement considérable.

c. — Périmètres sensibles. Zones de préemption

Dans les départements littoraux des régions Languedoc et Provence, Alpes, Côte d'Azur, peuvent être institués, par le Préfet, des « Périmètres sensibles », destinés à permettre aux départements de mener une politique d'acquisition d'espaces verts.

L'instauration de ces périmètres, permet au département d'une part de percevoir une Taxe départementale d'espace vert, perçue parallèlement à la Taxe Locale d'équipement à l'occasion de tous les permis de construire créant une surface nouvelle à l'intérieur du périmètre sensible, d'autre part d'exercer un droit de préemption dans certaines zones préalablement définies.

Les moyens dégagés par la Taxe départementale d'espace vert, qui sont loin d'être négligeables (en 1983 dans les Bouches-du-Rhône par exemple) doivent être affectés à l'acquisition et à l'entretien des espaces naturels.

Les périmètres sensibles sont généralement très largement délimités; ils couvrent parfois tout un département (Bouches-du-Rhône, Hérault,...).

Indépendamment du contrôle des transactions foncières qu'il permet dans la zone de préemption, l'instauration d'un périmètre sensible a également par conséquence de soumettre à autorisations certains travaux non soumis à permis de construire (parcs d'attractions, et de jeux, aires de stationnement ouvertes au public, affouillements et exhaussements du sol au-delà d'un certain seuil).

Ces moyens se révèlent précieux pour prévenir certaines évolutions des milieux naturels, « préparatoires » à une urbanisation sauvage (voies d'accès, dépôts divers, morcellement foncier en vue de l'implantation de « cabanons »).

B. — La décentralisation a introduit une situation nouvelle en matière de planification

La loi du 7 janvier 1983 a transféré la compétence de l'élaboration des schémas directeurs et des P.O.S. aux collectivités locales à partir du 1^{er} octobre 1983.

Dans ce cadre, l'Etat reste garant des grands équilibres, des politiques nationales. A ce titre il doit pouvoir intervenir à certains moments du processus de planification. C'est pourquoi il est associé à l'élaboration des documents de planification et exerce sur eux un contrôle de légalité.

— **Les schémas directeurs** sont élaborés par plusieurs communes qui se groupent en Etablissement public de coordination intercommunal, au long d'une procédure relativement complexe en association avec l'Etat. Aucun schéma-directeur nouveau ne semble actuellement être en cours d'élaboration dans nos régions.

— **Les P.O.S.** sont élaborés par chaque commune sous sa responsabilité.

L'approbation d'un P.O.S. par chaque commune n'est pas obligatoire, mais une disposition de la loi, qui limite la constructibilité du territoire communal aux seules zones actuellement urbanisées de la commune, dans toutes les communes qui ne seraient pas dotées d'un P.O.S. opposable au 1^{er} octobre 1984, devrait jouer un rôle incitatif important.

Pour sa part, l'Etat porte à la connaissance de chaque commune, préalablement à l'élaboration du P.O.S. les diverses contraintes et servitudes qu'il entend lui imposer au nom de sa mission de garant de l'intérêt national.

Il peut ensuite, à certaines phases de l'élaboration, et après approbation du P.O.S. exercer son contrôle de légalité, et éventuellement déférer devant les tribunaux les communes qui n'auraient pas respecté les prescriptions légales.

Quelles sont ces prescriptions, en matière de protection des espaces naturels ?

La Loi du 7 janvier 1983, a confirmé l'existence des anciennes directives d'aménagement national du territoire, notamment les Directives sur la protection et l'aménagement du littoral, de la Montagne, en leur donnant un fondement législatif.

C'est ainsi que les schémas directeurs, les P.O.S., doivent être compatibles avec les dispositions des prescriptions nationales ou particulières à certaines parties du territoire fixées en application des lois d'aménagement et d'urbanisme.

De nouvelles règles ont été introduites, notamment l'article L. 110 du Code de l'Urbanisme (2), qui malgré son caractère très général, peut servir à un contrôle juridictionnel de documents d'urbanisme élaboré par les collectivités locales.

Enfin, certaines lois sont en préparation qui pourront contenir des prescriptions d'aménagement, au sens du Code de l'urbanisme (Loi Montagne, Loi Forêt). Une « régionalisation » de ces prescriptions est possible, notamment pour tenir compte des particularités de la Forêt méditerranéenne.

Conclusion

Cet exposé nécessairement très succinct, du cadre réglementaire issu de la loi d'orientation foncière, dans lequel s'inscrit la problématique « urbanisation et protection de la forêt », n'est pas exhaustif. D'autres dispositions tendent à contrôler l'urbanisation dans les espaces naturels, notamment en l'absence de P.O.S.

On a insisté sur le P.O.S., qui nous semble demeurer, au moins dans l'immédiat, l'outil essentiel mis à la disposition des communes pour gérer leur urbanisme. On a également cherché à mettre en évidence les limites du P.O.S., notamment en matière d'espaces naturels et le fait qu'une action sur ces milieux nécessite un ensemble coordonné d'actions.

La décentralisation de l'urbanisme, qui achève sa mise en place, ne modifie pas la nature des outils. Elle en transfère la responsabilité aux élus locaux, qui prennent progressivement la mesure de leurs nouvelles responsabilités, et il est encore trop tôt pour en mesurer les conséquences concrètes sur le contenu des documents d'urbanisme.

En tout état de cause on peut penser qu'au fur et à mesure de l'affirmation des nouveaux rôles des uns et des autres, la nécessité d'une planification supra-communale des grands espaces naturels à protéger, s'imposera.

(1) Loi 83.8 du 7 janvier 1983 et Loi 83.663 du 22 juillet 1983.

(2) Art. L. 110 (L.n. 83-8, 7 janvier 1983). Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace.

2. — *Fiches thématiques*

A. — *La charte intercommunale. Le fruit de la solidarité*

Le souci d'affirmer l'identité de la Commune n'exclut pas, bien au contraire, la conscience des solidarités qui se nouent au sein d'une agglomération, d'un bassin d'emplois, d'un pays, d'une vallée, d'une baie...

Les diverses utilisations de l'espace intercommunal sont parfois concurrentes, souvent complémentaires et toujours dépendantes les unes des autres.

Les élus savent que la coopération intercommunale sur la base d'intérêts convergents :

- permet d'utiliser au mieux les moyens de chacun,

- accroît la capacité de conduire une politique commune que les divers partenaires prendront en compte.

L'expérience en ce domaine est grandement acquise : syndicats intercommunaux, districts, communautés urbaines.

- 215 plans d'aménagement rural sont actuellement à l'étude ou approuvés;

- ils concernent 7 775 communes, soit près de 5 millions d'habitants et plus de 118 000 km².

La loi a étendu à toutes les communes cette possibilité de coopération qui a souvent pris naissance en milieu rural.

La charte intercommunale est un document de planification pour les communes qui entendent s'associer volontairement avec leurs voisines afin de planifier le développement économique, social et culturel de leur ensemble tout en respectant la personnalité de chacune.

Une charte intercommunale peut associer :

- des communes rurales (elle se substitue au plan d'aménagement rural),

- des communes urbaines et des communes rurales,

- des communes urbaines.

Les communes ont l'entière maîtrise de leur charte

Elles en déterminent librement le contenu

Elles éprouveront vraisemblablement la nécessité de réfléchir aux perspectives à moyen ou à long terme avant de se fixer des programmes d'action.

Elles choisissent comme elles l'entendent :

- leurs orientations,

- et leurs projets communs.

Il leur faudra envisager les modalités de financement de leurs projets et tenir compte parfois des conséquences qui en résultent pour les équipements publics.

Elles en déterminent librement la forme

Les communes partenaires décident de leur nombre et de la forme juridique de leur coopération : syndicat intercommunal, association 1901, syndicat mixte, etc.

Elles déterminent les modalités de concertation avec :

- les autres collectivités territoriales : Département, Région, Etat,

- et les divers organismes qui le demanderont ou qu'elles solliciteront : organisations socio-professionnelles, associations, groupements divers ou même entreprises.

La charte produit plusieurs effets

Les avantages de la concertation ne sont pas à démontrer et les élus la pratiquent depuis longtemps. Le

législateur a cependant voulu en souligner l'importance et il a lié plusieurs effets à l'existence d'une Charte Intercommunale.

La Charte est prise en compte par plusieurs documents

Les Communes associées définissent des orientations dont les autres collectivités doivent tenir compte dans leurs propres documents.

- La Région consulte obligatoirement les Communes associées dans une Charte Intercommunale, lors de l'élaboration du **Plan Régional**.

- Le Département reprend les orientations d'une Charte dans son **Programme d'Aide à l'Équipement Rural**.

- Les Communes voisines des Communes associées prennent en considération les orientations et le périmètre de la Charte dans leurs documents d'urbanisme (P.O.S., Schémas Directeurs ou Schémas de Secteur);

- Enfin chaque Commune associée harmonise son propre P.O.S. avec les orientations et le périmètre de la Charte.

La Charte sert de base pour passer des conventions avec le Département, la Région ou l'Etat.

La Charte permet d'engager diverses procédures

Une Charte peut précéder la création d'un Parc Naturel Régional et en prévoir les modalités d'organisation.

Une Charte peut amorcer les procédures concernant :

- l'équilibre agriculture-forêt,

- ou la création d'une commission d'aménagement foncier.

Une Charte Intercommunale porte sur les projets les plus divers.

Le programme local de l'habitat est un exemple type d'une démarche qui s'étendra utilement à un ensemble de Communes voisines.

L'expression d'une volonté communale ou intercommunale.

- Quels logements neufs faut-il construire et où ? Lesquels faut-il améliorer ?

- Quelles personnes faut-il aider à trouver un logement correspondant mieux à leurs besoins ? En particulier à qui et comment faut-il attribuer un logement social ?

Votre Conseil Municipal manifesterà la volonté de la Commune en adoptant un programme local de l'habitat.

Mais la situation de l'habitat dans votre Commune dépend, parfois très fortement, de celle qui existe dans les Communes voisines, notamment en secteur rural ou péri-urbain. Une Charte Intercommunale permettra d'unir les efforts. Le fait même d'avoir élaboré un programme local de l'habitat et de le faire connaître mobilisera tous vos partenaires dans le sens de vos priorités : l'Etat, la Région, le Département, les organismes constructeurs...

L'élaboration est simple

Votre Commune adopte en toute liberté la méthode qu'elle estime convenable.

De nombreuses personnes aux actions et aux responsabilités diverses sont intéressées aux problèmes du logement : les élus, les représentants de l'Administration, les agents d'organismes de financement, les

militants d'association, etc. L'échange de ces multiples points de vue est essentiel.

Vous pourrez mettre en place une commission qui se réunira plusieurs fois dans l'année pour être efficace.

Vous éprouverez probablement le besoin de faire d'abord un **diagnostic**.

Quelle est la situation de l'habitat pour les différentes catégories de population ? Quels sont les problèmes cruciaux, ceux qui sont moins urgents... ?

Vous définirez ensuite des **objectifs**.

Quelles sont les orientations que la Commune se donne ?

Quelle est son intention ?

Les objectifs doivent se traduire en actes et vous établirez un **programme** pour les quelques années à venir.

Enfin, vous serez amené à assurer un **suivi**.

Est-ce que le programme se déroule comme prévu ?

Notice du Service technique de l'urbanisme

64, rue de la Fédération
75016 Paris

B. — Réflexion méthodologique sur l'inventaire des espaces naturels

Les caractères arbitraires des décisions municipales lors de l'établissement des P.O.S. au cours de la dernière décennie a fait apparaître une nette carence dans l'utilisation des documents inventoriant les ressources du milieu naturel, ou l'inexistence de ces documents.

Pour juger d'une évolution, il paraît logique de partir d'un état initial des lieux Eo pour évaluer le chemin parcouru, plusieurs années après, jusqu'à un état En ≠ EO.

Les cartes topographiques, géologiques, font partie de cet inventaire de base, mais par contre, font souvent défaut : les cartes du couvert végétal, les cartes des surfaces agricoles utilisées ou utilisables, celles des ressources en eau, et surtout celles des risques de pollution. L'éparpillement des résidences secondaires sur les plateaux karstiques pose le problème des risques de pollution des sources émergeant à la périphérie de ces impluviums, qui représentent de grandes surfaces. Si les militaires du Plan de Canjuers jetaient les huiles de vidange de leurs véhicules dans les avens, non seulement le Lac de Ste-Croix serait pollué, mais les Aixois et les Marseillais boiraient une eau qui n'aurait pas le relent du pastis (!). Même s'ils ne sont pas boisés, les espaces naturels inhabités sont dignes d'intérêt, puisque fort simplement : « l'amont commande l'aval », et que leur dégradation prend vite un aspect irréversible.

Doit-on faciliter l'urbanisation des zones boisées ou des espaces verts en général comme les garrigues et les maquis ?

La réponse n'est pas unique, et tout d'abord on doit tenir compte de l'échelle des surfaces. Un ensemble boisé de plusieurs centaines d'hectares pourra toujours « encaisser », sur quelques hectares, quelques habitations ou un ensemble de loisirs ouvert au public. Mais que faire d'un hectare de garrigues ou de « restanques », abandonnées par la culture ? La possibilité de construire est certainement la meilleure valorisation de ces petites surfaces, plutôt que de les reboiser à grands frais, pour un faible revenu à longue échéance. Cependant l'éparpillement des habitations est toujours une cause de cherté des équipements. Pour cette raison, la solution réaliste ne serait-elle pas de relancer un habitat concentré : rénovation d'anciens hameaux, création de nouveaux noyaux d'habitat. Cela éviterait la multiplication des divers réseaux, ou la pléthore de forages voisins, qui risquent de s'inter-polluer.

Paul BONFILS

Maître de recherches

Institut national de la recherche agronomique
Laboratoire de recherche de la chaire de géologie
science du sol
34060 Montpellier cedex

C. — Versants en terrasses et urbanisation

Les versants de collines en terrasses, exposés à l'adret, constituent des unités paysagères très caractéristiques de notre région; elles représentent un capital foncier anti-érosif, important pour toute la collectivité communale. Très convoités pour la construction, il convient cependant de respecter leur architecture et de consolider leurs murs de soutènement, au lieu de les éventrer par des rampes d'accès ou des fouilles de fondation. Dans le cas de parcellaire aux dimensions étroites, la constitution d'ilot de restructuration par

remembrement paraît la seule solution pour un aménageur qui voudrait rendre habitable un site sans le dénaturer. Autrement dit, il est toujours possible de composer avec la nature dans l'ensemble d'une unité de paysage; cela paraît difficile s'il faut réaliser au coup par coup, parcelle après parcelle.

Mais toutes les terrasses sont-elles irrémédiablement perdues pour l'agriculture ?

Paul BONFILS

III. — Exemples de gestion forestière

1. — Consommation des franges forestières du littoral

Intervention de Gérard ABADIA

Monsieur Abadia fait part au groupe de son travail portant sur les franges forestières du littoral varois. Cette étude est basée sur trois constats.

Sur les 15 000 km² couverts pour 80 % en zone NE et ND et 50 % en zone ND pour les deux régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon, le département du Var compte 300 000 hectares de zones boisées forestières.

Les forêts varoises représentant une quantité négligeable, la frange forestière littorale n'est plus considérée comme une forêt importante. A cette défaveur des statistiques, s'ajoute le problème des pressions à sens unique et la logique urbaine qu'implique le P.O.S. On se pose la question du lieu à urbaniser plutôt que celle des zones à protéger. Dans le Var, deux types de terrains se distinguent :

- les zones agricoles relativement bien défendues (propriétés viticoles...),
- les zones forestières dont les propriétaires se sont désintéressés et ont accueilli une urbanisation ancienne.

Le troisième constat consiste à remarquer que l'on n'urbanise pas en forêt, mais que l'on fait disparaître la forêt au profit de l'urbanisation. Cette pression est d'autant plus pernicieuse que l'urbanisation est diffuse ; à terme, elle reste cependant irréversible.

Cet ensemble de remarques amène à considérer les franges forestières littorales comme un espace péri-urbain. Ce phénomène se produit dans les Alpes-Maritimes où l'on assiste à un mitage à grande échelle dans les zones ND, certains P.O.S. en autorisant la construction jusqu'à 30 %.

La consommation des franges se définit donc bien comme le fait de classer en zones constructibles, des zones naturelles boisées.

L'idée de l'étude de Monsieur Abadia était d'inverser la manière de poser le problème des franges forestières. Il s'agissait de ne plus parler en terme de valeurs forestière, et économique de la forêt, mais d'introduire une conception d'agglomération quasi littorale considérant les différents rôles de la forêt de bord de mer :

- le rôle social et la fonction péri-urbaine des espaces verts littoraux pour les touristes, mais aussi pour les habitants,
- le rôle paysager des franges forestières constituant une protection fondamentale du littoral,
- le rôle écologique de protection des sols.

Aujourd'hui, ces espaces recouvrent un intérêt en tant qu'espace vert de proximité et peuvent être aménagés en fonction de la demande des résidents. Les petits espaces boisés intersticiels ont, par conséquent, une valeur inestimable, cela suppose que l'on établisse des priorités et des besoins en termes de surfaces d'espaces verts, ce qui n'a pas été fait jusqu'à présent. En effet, les propositions en forêt de protection n'ont fait que confirmer et se superposer aux zones classées NC ou ND. Nulle part, elles ne les ont remises en question.

Seule une prescription régionale ou nationale, ouvrant la responsabilité des Maires sur ces zones, peut permettre ce retour en arrière dans les communes forestières littorales.

Gérard ABADIA

Chargé d'études
Direction départementale de l'équipement
244, avenue de l'Infanterie de marine
B.P. 1202, 83070 Toulon cedex

2. — Expérience de gestion patrimoniale à Sainte-Anne d'Evenos (Var)

par Philippe Honoré d'Estienne d'ORVES

Monsieur Honoré d'Estienne d'Orves a présenté au groupe de contexte d'exploitation forestière dans lequel il se trouve. Cette expérience s'inscrit dans une démarche que pourrait, comme le dit la personne qui en est à l'origine, proposé par la commune, le département, voire l'Etat.

A. — Contexte d'exploitation

Monsieur Honoré d'Estienne d'Orves est propriétaire et exploitant forestier d'un territoire de 1950 hectares. A partir des années 1950, les revenus de cette forêt sont

quasiment nuls, alors que les charges foncières se maintiennent. Se débarrasser de la propriété coûteuse apparaît la meilleure solution à cette époque.

Dès 1960, l'idée de trouver des moyens pour faire valoir cet espace prévaut à la précédente. En effet, le propriétaire prend conscience qu'il faut protéger ces espaces et par conséquent investir pour y organiser des activités économiques (3).

B. — Maintenir la forêt en l'état

Avec l'aide de l'administration de l'Agriculture, un plan simple de gestion forestière est mis au point en 1974. Toutes les activités de loisirs déjà pratiquées dans cette forêt sont recensées et les usagers sont associés à la démarche. Il s'agit par exemple des activités équestres qui réouvrent des sentiers et se rattachent à l'idée de protection, de la chasse organisée en intéressant les chasseurs eux-mêmes au maintien et à l'entretien du territoire. L'objectif de protection de la forêt passe par une phase de mobilisation des utilisateurs potentiels. Cent cinquante personnes sont déjà concernées directement par ce territoire, qu'ils ne désirent pas voir brûler.

C. — Organiser des activités économiques

Les activités liées à la pierre semblent envisageables, la commercialisation ne posant pas de problème.

Des contrats s'établissent par ailleurs avec des éleveurs ovins varois, et des éleveurs bovins de la vallée de l'Ubaye. Ces derniers font pâturer deux ans soixante cinq bêtes sur cette propriété. Un fil électrique délimitant les 300 hectares permet de supprimer le gardiennage.

L'effet écologique de cette forme d'entretien de la forêt est très intéressant, bien que cette activité ne procure aucun revenu aux propriétaires ni aux éleveurs.

Le deuxième objectif des associés est d'introduire des activités sur ce territoire et d'y installer des gens. Cet espace forestier est marqué par de nombreuses ruines. Il faut donc réoccuper ce territoire tout en respectant le site. Il s'avère que l'implantation d'activités rémunératrices se fait difficilement. Seul un emploi pour la coupe de bois de chauffage participant à l'aménagement de la forêt est créé à l'heure actuelle.

(3) La structure juridique qui soutient cette démarche est un groupement forestier agricole (GFA) associant tous les héritiers et indivisaires de cet important patrimoine.

D. — Autofinancement du patrimoine par l'urbanisation

Devant la difficulté de retirer des revenus de ce patrimoine, les propriétaires décident de consacrer une partie du territoire à l'urbanisation. Ce moyen ne peut être négligé, l'espace en question faisant l'objet d'une forte pression foncière. Cependant, cette urbanisation ne doit pas être faite n'importe comment, indique Monsieur Honoré d'Estienne d'Orves.

La réflexion avec un urbaniste sur la procédure plan d'occupation des sols et l'étude multicritères comptent environ 400 hectares urbanisables. Sur ces 400 hectares, 30 sont classés en zone NA et sont susceptibles d'accueillir une extension de l'urbanisation à proximité des équipements publics existants. Les terrains les plus plats sont ainsi restés à l'abri de l'urbanisation pour ne pas compromettre le schéma global d'aménagement forestier.

Cette solution est pour Monsieur Honoré d'Estienne d'Orves une manière de répondre à la pression foncière croissante dans la commune, tout en réglant les problèmes d'équipement de la zone déjà construite. Les nouvelles constructions vont en effet permettre un meilleur amortissement des coûts en modernisant par exemple les réseaux d'assainissement, etc.

Dans le cas présenté, les conditions ont été réunies pour que les privés détenant le foncier et la commune établissent un contrat harmonisant protection de la forêt et rentabilisation du patrimoine.

Pour rendre cette démarche possible, il est nécessaire d'envisager la mise au point de certaines mesures incitatives, notamment dans le domaine de la fiscalité.

Celles-ci pourraient consister par exemple dans la possibilité de déduire du montant des plus values éventuellement réalisées à l'occasion de cessions de parcelles forestières où la construction serait autorisée, les travaux entrepris par le même propriétaire dans le cadre de son plan global d'aménagement forestier.

Cette mesure serait pour l'Etat d'un coût presque nul, (puisque aussi bien, à défaut, les propriétaires n'ont aucun intérêt à céder leurs terrains) et elle permettrait la poursuite des investissements indispensables pour protéger et réactiver la Forêt Méditerranéenne.

Des questions restent toutefois posées concernant la pérennité d'une telle démarche...

Philippe HONORÉ d'ESTIENNE d'ORVES
Gérant du groupement forestier du domaine d'Orves
La Piosine du Ginestet
83330 Le Beausset

3. — Moyens mis en œuvre pour lutter contre le morcellement foncier

Transcription de l'intervention de
Jean-Paul GAMBIER

Au-delà du P.O.S., un des moyens de gérer le problème foncier et d'aborder la pathologie du foncier s'appuie sur l'exercice du droit de préemption des collectivités, et en particulier de celui instauré au titre du Périmètre sensible. Il permet au Département (et par substitution aux Communes ou au Conservatoire du littoral) d'acquérir des propriétés à la vente en vue de la création ou de la protection des espaces naturels. Cette action n'est pas sans effet sur le marché foncier.

L'Agence foncière du Département de l'Hérault

(A.F.D.H.) est un organisme technique créé, en 1981, par le Conseil général, pour l'assister dans la conception et la mise en œuvre de sa politique foncière.

Le droit de préemption n'est qu'un volet des activités de l'A.F.D.H. qui, par ailleurs, assiste les Communes et le Département dans le montage des dossiers d'acquisitions foncières ou d'opérations dont la gestion ultérieure est souvent assurée par le biais d'Associations syndicales autorisées (voire de Syndicats mixtes) qui regroupent propriétaires privés et collectivités publiques.

Le droit de préemption; périmètre sensible

Depuis juillet 1982, le droit de préemption Périmètre Sensible est entré en vigueur par tranches successives sur la totalité du territoire départemental.

En matière de Périmètre sensible, il faut dissocier la superficie couverte par ce régime, qui définit la zone sur laquelle est perçue la taxe départementale d'espaces verts, taxe parafiscale (T.D.E.V.) de la zone de préemption qui elle est souvent plus réduite.

L'Hérault est le seul Département français à avoir instauré ce droit de préemption sur la totalité de son territoire (à l'exclusion des zones U du P.O.S. et des Z.A.D.), compte tenu de la pression foncière générale à laquelle il est soumis, tant en zone littorale qu'en arrière pays, et de la mobilité de ce phénomène.

Un des avantages de ce choix est que, par le biais de l'obligation qu'ont les propriétaires de fournir aux collectivités une « déclaration d'intention d'aliéner » donnant tous les éléments caractéristiques de la vente, une information détaillée sur le marché foncier est mise à jour.

Pour planifier et gérer l'urbanisme, le P.O.S., les secteurs sous pression, cette information revêt une importance capitale.

Le Périmètre sensible (pas plus que n'importe quel outil) n'est cependant pas une panacée. Ce droit de préemption est un droit fort confié aux collectivités, la loi a par conséquent prévu un certain nombre de limites et contraintes à son exercice. En particulier, tout terrain vendu à la collectivité par le biais de la taxe départementale d'espaces verts, que ce soit à l'amiable ou par voie de préemption, doit faire l'objet d'un aménagement en espace vert et, à terme, d'une ouverture au public. Tout terrain ne peut satisfaire à ces critères.

Le phénomène de morcellement foncier en zone naturelle

Pour en revenir au thème de l'urbanisation de la forêt, un problème auquel l'A.F.D.H. et le Département de l'Hérault ont été confrontés est celui du morcellement qualifié d'« agricole ». Cette pratique touche tant les espaces boisés que les secteurs viticoles ou de garrigues en zone littorale ou sur les franges périurbaines.

Ce démembrement foncier est l'opération qui consiste, à partir d'une parcelle, qui peut être extrêmement réduite ou très vaste, à passer celle-ci en coupe réglée, sur le mode d'un lotissement qui n'en aurait pas le nom (avec souvent un manque d'imagination rare dans le découpage). Situées en zones inconstructibles, ces divisions ne sont pas redevables des articles R 315 du Code de l'urbanisme (elles n'ont pas pour but déclaré l'implantation de bâtiments) et échappent complètement au régime de l'autorisation préalable.

Dans l'Hérault, le phénomène a vraiment pris naissance au milieu des années 60, et a connu un essor considérable vers la fin des années 70.

Deux sites privilégiés :

— la zone littorale où le morcellement ne concerne que rarement les espaces boisés mais plutôt les secteurs viticoles en crise où les agriculteurs, après avoir touché la prime à l'arrachage, préfèrent vendre leurs terrains ainsi démembrés à des touristes venus d'autres régions, prêts à payer le prix fort pour pouvoir, en particulier, stationner leurs caravanes sur un lopin de 300 m² bien à eux.

— les zones périurbaines, souvent boisées, sont, elles aussi, touchées par des opérations allant de 40 à 100 ha débouchant sur un parcellaire un peu plus lâche (1 500 à 3 000 m²) dont les acquéreurs sont souvent des urbains locaux.

Il y a plusieurs moteurs à ce phénomène de démembrement :

— côté vendeurs, les problèmes financiers des propriétaires qui souhaitent réaliser leur patrimoine (agriculteurs âgés sans héritiers prêts à reprendre la terre, ou grands propriétaires fonciers) qui, souvent en situation de blocage ne trouvent pas toujours, au cours de l'élaboration du P.O.S., le consensus évoqué dans l'intervention de Monsieur Philippe Honoré d'Estienne d'Orves. Leur choix est, soit de se soumettre à un zonage qui les classe en NC, ND, voire en « boisé à conserver », soit d'essayer de passer au travers en réalisant une division assurant (directement ou par le biais d'un professionnel de l'immobilier), un rendement financier non négligeable de 200 à 1 000 % dans des délais très brefs, sans que la collectivité ne puisse parer à priori l'opération.

— côté acquéreurs, deux motivations principales : celle du pouvoir d'achat et de la volonté de construire. Ceux-ci ne peuvent souvent se permettre d'acheter dans les zones N.A., faute d'une offre compatible avec leurs moyens financiers, mais sont prêts à risquer l'illégalité pour parvenir à leur but. Par ailleurs, certains souhaitent acquérir un terrain de « week-end », ne désirant pas immédiatement y construire mais espérant à terme pouvoir faire évoluer le P.O.S.

La force de ces éléments moteurs ne semble pas devoir être occultée, faire barrage à l'expression foncière de cette problématique (par le biais du Périmètre Sensible ou toute autre technique) ne suffisant pas à résoudre ce besoin d'ordre socio-économique.

Pour quantifier le phénomène, il faut remarquer que les départements les plus concernés sont les départements littoraux et principalement toute la façade méditerranéenne.

A l'époque où le périmètre sensible est entré en vigueur, environ la moitié des communes littorales ou périurbaines de l'Hérault était touchée (plus de 600 ha autour de Montpellier). Les lots sont commercialisés aux environs de 20 000 F pour des surfaces allant de 200 à 5 000 m².

En zone périurbaine et à cette même époque, le nombre des déclarations d'intention d'aliéner et la surface mutée concernée mettaient ce marché à égalité de volume avec les ventes de terrain à bâtir hors lotissements, c'est-à-dire 20 % du nombre des déclarations d'intention d'aliéner et 10 % de la surface consommée (contre 21 % en nombre et 19 % en surface pour le terrain à bâtir hors lotissements).

Sans revenir sur l'impossibilité d'intervention au titre du contrôle du lotissement, la S.A.F.E.R. pour sa part, n'a pas la possibilité d'intervenir sur des espaces parfois exclusivement boisés et dont le découpage crée des parcelles qui, dans la quasi totalité des cas, sont inférieures à son seuil d'intervention (2 500 m²). Les services fiscaux, quant à eux, n'avaient aucun moyen de refuser la division (cadastre).

Deux cas types autour de Montpellier sont présentés aux participants :

1. — Une opération où un grand massif boisé a été divisé en 130 lots de 1 500 m². Le terrain acheté 1 F/m² est revendu 20 F six mois plus tard. Il s'agissait en l'espèce d'un agriculteur âgé ayant vendu son patrimoine à un marchand de biens.

2. — Un domaine de 300 hectares dont les 100 ha boisés ont été vendus à un marchand de biens (même ordre de prix) qui a réalisé un morcellement en 3 tranches débouchant sur un parcellaire de 2 000 m² le lot.

Dans les deux cas, nous nous trouvons en présence de P.O.S. approuvés, avec zonage ND et classement des bois.

Le phénomène induit par cette pratique est une occupation de chacune des parcelles allant de l'installation d'une caravane jusqu'à la construction sans permis d'une résidence. Lorsque les acheteurs s'installent, ils savent qu'à l'issue d'un délai de 5 ans, ils pourront être électeurs dans la commune et que, d'ores et déjà, ils constituent un groupe de pression (cas type : 300 lots dans un village de 600 habitants), en mesure de faire évoluer le P.O.S., et n'hésitent pas, par anticipation, à faire réaliser branchements EDF et forages individuels. La situation devient alors quelque peu irrémédiable.

L'intervention publique

Le Département de l'Hérault a décidé d'intervenir systématiquement sur ces morcellements sous certaines conditions. L'opération de morcellement a été dissociée en 3 phases :

1. — Vente du propriétaire initial à la personne réalisant la division,
 2. — Vente par celui-ci des lots créés,
 3. — Revente entre particuliers.
1. — Dans le secteur périurbain de Montpellier, le Département intervient en préemption avec révision de prix sur les opérations en 1^{re} et 2^e phase.

Pour les reventes en 3^e phase, le Département laisse la possibilité d'intervention à la commune.

A ce jour, ces interventions nombreuses ont amené une quasi disparition de cette pratique.

2. — Sur la frange littorale, l'intervention est plus difficile à mettre en œuvre dans la mesure où ce ne sont plus les communes qui sont titulaires du droit de préemption par substitution mais le Conservatoire du littoral.

Il convient donc, avant toute intervention, de mettre au point à l'échelle communale voire intercommunale, un schéma d'action foncière coordonnée qui, dans le respect du parti d'urbanisme du P.O.S. permet de répartir l'action du Département, de la commune (ZAD), du Conservatoire du littoral (bande des 100 mètres) et de la S.A.F.E.R. et d'assurer une protection optimale des zones naturelles et boisées.

Là encore, lorsque cette répartition a pu être établie, on assiste à une chute très nette du phénomène.

Les résultats

Quelques résultats illustrent les interventions en préemption autour de Montpellier au bout de quelques mois : l'impact sur le nombre des déclarations d'intention d'aliéner a représenté une chute de 32 % (retraits de la

vente), en surface une chute de 70 % et une diminution des prix pratiqués sur les déclarations d'intention d'aliéner restantes de l'ordre de 40 %.

A l'heure actuelle, le morcellement agricole a pratiquement disparu des zones boisées périurbaines et ne se poursuit plus que sur des espaces viticoles en secteur littoral.

Le morcellement agricole ne représente plus, à l'échelle du Département, que 2 % du nombre des transactions notifiées (150 déclarations d'intention d'aliéner sur 7 000 reçues en 8 mois). Le prix moyen constaté est de 50 F/m² pour des lots d'environ 350 m².

Les chiffres actuels donnent la mesure de l'efficacité de l'intervention publique, compte tenu de la situation décrite plus haut (en particulier en secteur périurbain où le morcellement représentait 20 % du marché).

Perspectives

Si ces résultats laissent envisager la disparition d'un processus ayant entre autre pour effet l'urbanisation sauvage de la forêt, le Conseil général de l'Hérault et l'A.F.D.H. restent néanmoins préoccupés par cette situation : une demande existe sur ce type de produit que le seul blocage des ventes ne peut résoudre.

Actuellement, l'A.F.D.H. élabore des systèmes qui se rapprochent de celui des parcs résidentiels et de loisirs permettant de réaliser, en zone naturelle, et sur certaines unités foncières, déterminées après modification du P.O.S., des occupations très diffuses par habitations légères soumises à un encadrement juridique suffisamment strict sous contrôle des communes concernées.

Jean-Paul GAMBIER

Chargé d'études
Agence foncière du Département de l'Hérault
24, boulevard du Jeu de Paume
34000 Montpellier

4. — Exemple d'une gestion forestière communale L'expérience de la commune de Peypin dans les Bouches-du-Rhône

par Elie GARO

Monsieur Garo, maire de Peypin, a bien voulu relater son expérience d' élu et de gestionnaire d'une commune forestière.

La commune de Peypin est située à l'Ouest de l'axe Marseille-Aix en Provence, à mi-chemin entre les deux villes. Elle couvre 1 400 ha, dont 900 sont composés en 1984 de garrigues ou de bois : en 1970, ces derniers ne représentaient que 300 ha.

Anciennement industrielle (production de charbon, pierre à chaux, ciment), la commune de Peypin a depuis 1962 une fonction résidentielle. Cette mutation a opéré un bouleversement dans la structure de la population active, en effet le secteur tertiaire est aujourd'hui majoritaire.

Dès 1974, la pression foncière s'est faite sentir, les citoyens voulant acquérir des terrains et y installer progressivement des abris de jardins puis des caravanes...

1. — L'engagement municipal

Devant ce phénomène grandissant, le conseil municipal a lancé un plan sommaire d'urbanisme en vue de délimiter les zones boisées à protéger et les zones constructibles. Avec l'aide de la Direction départementale de l'équipement, la commune a ensuite élaboré un P.O.S., approuvé en 1978.

L'objectif de ce document était premièrement de limiter les constructions dans le temps proportionnellement aux seuils maximum de population prévus. En second lieu, le P.O.S. avait un but de protection de l'espace forestier puisqu'il permettait de résister aux pressions. La stratégie du Conseil municipal pour garantir les terrains boisés a été d'acheter les domaines forestiers. Le parcellaire très morcelé a facilité les mutations foncières.

La commune a par ailleurs adopté une stratégie de protection des forêts contre l'incendie. Ayant connu le feu à différentes reprises, par ailleurs sous surveillance de l'Office national des forêts, ces forêts ont été l'objet de création, de pistes, de citernes D.F.C.I. Des réseaux d'approvisionnement en eau ont été mis en place. Enfin, l'effort communal en matière de protection s'est matérialisé par la création d'un comité contre l'incendie.

Malgré ces mesures, un incendie criminel a brûlé en 1983, 1 500 ha dont 600 ha sur la commune. Le constat montrait que l'entretien avait été négligé : aucun débroussaillage, problème de constructions situées en lisière de forêt. En effet, pendant l'incendie, les sauveteurs s'étaient attachés à défendre les habitations alors que le feu se développait.

Face à cette situation, le P.O.S. a été révisé, il est aujourd'hui à l'enquête publique.

2. — Approche globale de la protection du patrimoine forestier

Selon une procédure qui unissait les différents représentants des communes forestières limitrophes dans l'établissement du nouveau document, la volonté première était de reconstituer très rapidement ce domaine en poursuivant une politique d'acquisitions auprès des privés, grâce aux subventions du Conseil régional et du Conseil général. Concrètement, divers moyens ont été adoptés. L'entretien se fera désormais par engins mécaniques, des banquettes de reboisement sont installées sur les pentes.

La diversification des essences (constitution des forêts en pins d'Alep par exemple) assure une protection contre le feu. Une étude de la nature des sols préalable, a permis le choix des essences...

Enfin les communes limitrophes ont décidé de travailler ensemble à la protection de leur forêt en mettant à disposition un matériel de débroussaillage, en étudiant prioritairement le problème de la forêt (constitution d'un Comité feux et forêts) dans le cadre de la Charte intercommunale réunissant six communes. Le dernier objectif consiste à tenter de créer un intérêt économique à la forêt pour que celle-ci (privée ou publique) apporte un revenu à son propriétaire.

Trois documents cartographiques forment les outils de base des décisions d'aménagement et de reboisement, sur la commune de Peypin. Une première carte recense tous les points d'eau mis à disposition par les propriétaires, elle est mise à la connaissance de l'état major des pompiers, une carte de reboisement établit un quadrillage de la propriété forestière communale et permet le phasage des décisions de reboisement en fonction de la nature du terrain et de l'occupation du sol.

Enfin, le P.O.S. laisse une grande place aux zones ND1. La pluriactivité a entraîné un morcellement des propriétés, les mineurs paysans n'ayant que des petits lopins de terre ; il n'existe de ce fait aucune zone NC. Toutes les constructions sont interdites en forêt, à l'exception des constructions motivées par une activité constituant une protection et une garantie d'entretien pour la forêt.

Elie GARO
Maire de Peypin
13124 Peypin

Le débat qui a suivi cette intervention insistait sur la nécessité de prendre en compte l'ensemble de la défense et l'entretien du territoire forestier en planifiant les travaux annuels à entreprendre, en réfléchissant à l'utilisation de ces forêts, en donnant les moyens à la commune d'intervenir sur les propriétés privées pour la prévention du feu.



Photo 2. ... vers le littoral varois.

Photo F. BINGGELI

IV. Compte rendu des débats

1. — Pérennité de la solution d'urbaniser sur une partie du territoire forestier

L'intervention de Philippe Honoré d'Estienne d'Orves au sujet de son expérience de gestion forestière a suscité un débat sur les différentes formes de mise en valeur de la forêt.

Si l'urbanisation d'une partie minime du territoire forestier peut apporter une plus value, un revenu à ces propriétaires, quelle garantie la collectivité a-t-elle que les capitaux dégagés de cette urbanisation seront réinvestis dans la forêt ? Bien entendu, on ne peut demander aux propriétaires de réinvestir 100 % des revenus retirés. Il faut cependant envisager les moyens d'un engagement contractuel entre les deux parties qui ne soit pas seulement moral.

Dans le cas étudié, une partie du contrat moral est le fait de la collectivité qui a classé le domaine. On peut donc attendre une compensation pour le propriétaire. Cette propriété remplit à l'évidence des fonctions d'ordre public. C'est un parc péri-urbain de grande dimension à la proximité de Toulon, qui peut faire l'objet d'une ouverture au public et d'un entretien de tout ou partie du domaine par les propriétaires, en échange du maintien de ces espaces dans un certain état et de la mise à niveau des équipements.

Cette direction d'aménagement paraît tout à fait envisageable, ce domaine offrant un intérêt dépassant très largement celui des propriétaires. Elle est confirmée par l'interrogation qui subsiste au sujet de la pérennité de la solution d'urbaniser une partie d'un territoire naturel non productif.

Le souhait d'urbaniser une partie montre que les ressources propres à la propriété ne peuvent remplir les objectifs d'un entretien minimum ainsi que d'une rémunération suffisante des propriétaires; il génère ensuite un besoin de réaliser une plus value en construisant. Il n'existe aucune raison et aucune interdiction qui garantisse que ce processus ne se reproduira pas dans 25 ans. Cette forme de mise en valeur, sans lourde conséquence pour l'environnement à court terme, peut enclencher un processus inflationniste sur le long terme.

2. — Etayer la protection par une activité rentable minimum

Tout en évitant l'abandon des espaces naturels boisés et leur consommation progressive par l'urbanisation, il doit être possible d'envisager un mode de gestion des espaces qui génère un minimum de ressources. Cela permet d'étayer la protection par une activité rentable économiquement.

Concrètement, pour ne pas apprécier l'opportunité de construire sous le seul angle financier, il faut établir un schéma d'aménagement d'ensemble qui permette de prendre en compte toutes les potentialités du territoire (activités de loisirs, accompagnées de programmes d'hébergement collectif...).

Un plan simple de gestion peut représenter une garantie et un élément de contrôle pour les réinvestissements à faire. Des conventions ou contrats passés entre les privés, les collectivités et pourquoi pas les usagers, peuvent être imaginés. La décentralisation vient appuyer cette idée, le niveau communal pouvant permettre désormais de trouver et de mettre en œuvre des solutions en matière d'aménagement.

Dans le cas où une partie du domaine aménagé fait l'objet d'urbanisation il est possible d'imaginer, parallèlement à la procédure de zone d'aménagement concerté (Z.A.C.), qu'un contrat soit passé entre le propriétaire et la commune, définissant les obligations d'aménagement et d'ouverture au public. Dans un cas, l'échange s'établirait en terme de prestations de services. Dans un autre cas, la plus-value dégagée serait reversée à la commune pour être réinvestie dans la mise en valeur de la forêt.

3. — Etre porteur d'une dynamique de protection

Enfin, les participants au groupe de travail s'accordent pour dire que la protection de la forêt devrait s'accompagner d'une dynamique fondée sur de vrais arguments pour concurrencer réellement la pression foncière.

Pour Jean-Paul Guichard, l'urbanisation d'une partie de la forêt est une solution dont les objectifs et les principes sont contradictoires; celle-ci constitue par conséquent un jeu dangereux, ne traduisant pas une réelle volonté collective. Devant cette constatation, Monsieur Delenne remarque qu'une démarche consisterait, devant des problèmes de mise en valeur forestière similaires à celui étudié, à rapprocher de façon concrète des situations entre l'intérêt public et l'intérêt de la propriété privée : d'une part une forêt qui coûte et qui ne rapporte pas, d'autre part une activité de construction qui permet rapidement une plus value sur des terrains à bâtir. Compte tenu de la situation de la forêt méditerranéenne aujourd'hui, est-il possible d'envisager que dans les outils de gestion de l'espace certains secteurs dits forestiers puissent faire l'objet d'urbanisation ou au contraire, ne faut-il pas rechercher des solutions pour qu'en aucun cas la collectivité ou les privés n'aient recours à ce mode de gestion ? On peut émettre des idées et voir si le consensus social est capable de faire un certain nombre d'expériences, étant entendu que cela ne saurait être un appui déguisé à un groupe de pression quel qu'il soit.

Propositions

Les espaces peuvent-ils être autogérés ou autofinancés sans avoir recours à l'urbanisation ? Quelles peuvent être les ressources du domaine de l'économie forestière, notamment dans le cadre de petites propriétés morcelées ?

Pour les petites propriétés en effet, le problème de l'exploitation forestière est très difficile à résoudre. Quelques propositions visant à maintenir ces petits domaines ont été avancées dans le groupe. Il existe des moyens juridiques qu'il faudrait développer comme par exemple le remembrement forestier, le droit à l'information sur le projet de vente des propriétés, moyens simples qui limiteraient le morcellement.

Actuellement, souvent la commune n'est pas avertie des mutations foncières. Un changement est à opérer dans la loi par la mise en place de mesures sur les plans juridique et fiscal afin d'inciter au développement du remembrement et à la constitution d'ensembles forestiers. Concernant le contrôle des défrichements, là encore il faut constater un vide juridique; cette absence de moyens porte préjudice à la conservation d'entités forestières.

Par la décentralisation pourtant, les lois d'aménagement s'imposent aux communes (4), l'Etat se portant garant des décisions communales. Comme c'est le cas



Photo 3. Urbanisation récente (mitage) de la forêt de Saint-Laurent des Arbres.

Photo P.A.

pour la loi montagne, n'y aurait-il pas possibilité que les régions proposent d'elles-mêmes, d'édicter des directives particulières comme par exemple **un texte concernant la forêt méditerranéenne** ?

Conclusion

Le P.O.S. ne peut pas résoudre tous les problèmes qui apparaissent : ce n'est pas un outil de gestion. Ce document urbain présente en effet un intérêt positif en terme de construction, mais un intérêt négatif en terme de protection. Ce constat semble regrettable, comment donc donner un contenu positif à cet instrument ?

Il faut à l'évidence revoir les critères et les motivations avancées par les forestiers, les propriétaires et les administrations pour protéger la forêt, qu'elle soit publique ou privée, afin d'aborder les problèmes de gestion forestière.

Quant au problème foncier, différentes logiques apparaissent :

- premièrement, la prise en charge collective de la forêt qui revêt un intérêt public,
- une logique de modes de gestion fondés sur une économie forestière et non urbaine, en forêt,
- une logique qui aborde la question de l'intercommunalité, celle-ci englobant la gestion des propriétés privées. Cela suppose également le développement d'accords pour une gestion parallèle de ces propriétés privées.

Enfin, quelques propositions sont énoncées dans le groupe :

- le contrôle du morcellement à l'aide de seuils de morcellement,
- l'institution d'un mécanisme du type Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (S.A.F.E.R.) forestière,
- le contrôle technique préalable du zonage par la prise en compte de la qualité des sols, le choix politique concernant l'affectation des sols s'opérant ensuite.

(4) Point d'information : Le projet de loi aménagement a été approuvé en Conseil des Ministres et à la Chambre des Députés en juillet 1984. Certaines dispositions concernent le contrôle de la division. Il est prévu de soumettre à autorisation la division en périmètre sensible. Cela constitue une avancée intéressante en matière d'aménagement de l'espace.

V. — Compte rendu de la tournée

1. — Aménagement et protection de la forêt à Saint-Laurent des Arbres

La commune de Saint Laurent des Arbres est située à une quinzaine de kilomètres d'Avignon, dans la direction Nord Ouest.

A proximité du centre d'essai atomique Marcoule, des usines polluantes de l'Ardoise, limitrophe avec la commune de Roquemaure qui verra bientôt naître un échangeur de l'autoroute A9, Saint Laurent appartient à une zone très industrialisée et urbanisée. Cet espace conserve cependant une fonction agricole de haut niveau, il est le siège des appellations d'origine Tavel, Lirac. Sa population de 1 400 habitants est constituée d'agriculteurs mais aussi d'employés des villes voisines qui effectuent des migrations quotidiennes.

C'est sur cette terre d'Empire, en limite du Comté d'Avignon, que Monsieur le Maire Chevallier a chaleureusement reçu le groupe et a présenté sa commune.

Le sol de cette commune forestière est formé de sables d'origine orgonienne, fixés au début du siècle grâce à la plantation de 20 hectares de pins (5).

Cette forêt de pins en bordure de route nationale, qui sera bientôt longée par l'échangeur d'autoroute, est en passe de subir une pression urbaine importante. Son intérêt touristique pose déjà quelques problèmes. En effet, les précédentes politiques communales ont eu pour conséquence un mitage important de la forêt privée, l'urbanisation représentant désormais un réel danger d'incendie.

Par ailleurs, la forêt de pins devient l'espace de loisirs des habitants d'Avignon et d'Orange, et connaît une très forte fréquentation de week-end (environ 500 personnes). Elle est le lieu d'entraînement privilégié des amateurs de motocross et la municipalité n'a plus les moyens de maîtriser ce phénomène dévastateur pour la forêt.

Face à cette situation, un plan d'occupation est mis à l'étude et se substitue à la carte communale, dans le but de définir strictement les zones à protéger. Les pourtours du territoire communal seront classés en zone ND, la forêt communale y sera complètement incluse à l'exception de quelques parcelles en cours d'urbanisation, en frange communale.

Cette initiative a le mérite de prendre des positions fermes en matière de protection, cependant, le document revient en arrière par rapport à la charte précédente, et la municipalité connaît des difficultés pour le faire accepter auprès des habitants.

Parallèlement, un projet communal d'aménagement de la forêt en parcours de santé, voit le jour. Son objectif est de canaliser la fréquentation touristique dans certains lieux du domaine forestier, d'aménager des sentiers, des aires de loisirs, et de limiter l'accès de ce parc naturel à la seule route venant du village, en barrant l'entrée directe qui existait depuis la route nationale.

Ce plan d'aménagement dont l'étude est confiée à l'O.N.F. permettra par ailleurs une meilleure gestion et un entretien plus soutenu de cette forêt. Un débroussaillage plus régulier et une association de résineux, feuillus par endroits, conserveront cette belle forêt qui connaît un équilibre si fragile.

L'exemple de Saint Laurent montre que malgré la faiblesse des moyens des petites communes, des projets



visant à procurer un intérêt économique à la forêt tout en la protégeant, voient le jour, et ce grâce à la volonté des personnes dynamiques travaillant en concertation avec la population et les administrations.



Photo 4. Chemin d'accès à la forêt de Saint-Laurent des Arbres.
Photo P.A.

2. — Une logique de protection basée sur la chasse

La deuxième partie de la tournée a consisté, après un repas pris en commun avec le groupe « pratiques anciennes », sous une forêt de chênes, à visiter deux grandes propriétés de la rive Ouest du Rhône sur lesquelles les logiques de protection apparaissent de manière particulière ou semblent absentes.

Sur la commune des Angles, la propriété de Monsieur le Marquis de Forbin, « les Issarts », couvre 1 900 hectares. Elle est peuplée de pins très clairsemés. Sur cette propriété, la cueillette et le débroussaillage ne sont pas pratiqués. Aucune protection contre le feu n'est organisée et les risques d'incendies du fait de l'absence de pare-feux, de pistes... paraissent très importants aux yeux du forestier. Dans ce cas, la logique de protection de la forêt se construit sur la base de la chasse, chasse ouverte aux sangliers et aux renards. Il n'y a pas de plan de gestion forestière, c'est ici le garde chasse qui fait office de forestier.



Photo 5. Vue du Dève, point culminant des alentours d'Avignon.
Photo P.A.

3. — Quelle réalité le terme « forêt méditerranéenne » recouvre-t-il ?

La visite de la propriété de 400 hectares de Monsieur Alexandre, dominant le confluent Rhône-Durance, pose la problématique de la signification du terme forêt méditerranéenne. En effet, sur cette propriété, les problèmes forestiers ne se posent pas en tant que tels, puisqu'il n'y a pas vraiment de forêts. On trouve par contre de vastes étendues de garrigues et de broussailles qui d'un jour à l'autre peuvent devenir la proie des promoteurs, si le propriétaire en décide. Si ce cas se présente, il sera trop tard pour préserver ce site, visible en tous points des alentours d'Avignon.

Ces deux exemples posent le problème de la pérennité des grandes propriétés privées correspondant en surface au quart ou à la moitié du territoire des communes



Photo 7. Visite de la forêt de pins de Saint-Laurent des Arbres, sous la conduite de Monsieur le Maire.

Photo P.A.



Photo 6. Vaste étendue de garrigues sur la propriété de la Vernède (Commune d'Arsmon).

Photo P.A.

auxquelles elles appartiennent. En effet, qu'advient-il des domaines des Issarts ou de la Vernède si il n'y a plus d'héritiers ? A terme, les propriétés se diviseront, ou devront être aménagées. Cela aura de lourdes conséquences au niveau du cadre environnemental des abords d'Avignon.

Pourquoi donc ne pas intégrer ces communes comptant de grands domaines en bordure du Rhône, à un périmètre sensible ? Là encore, la querelle des administrations peut empêcher que des mesures de protection forestière soient prises avant qu'il ne soit trop tard.

(5) Dans cette zone très fréquentée par les chercheurs, on trouve des restes d'animaux préhistoriques.

VI. — Exposé de clôture

Nous ne prétendons pas restituer toute la richesse des discussions qui ont eu lieu au sein du groupe « urbanisation et protection de la forêt méditerranéenne ».

Si le rapporteur peut exprimer un avis, il serait tenté de dire que pour lui l'intérêt du débat provenait de la rencontre, parfois de la confrontation toujours courtois de deux logiques qui n'ont pas souvent la possibilité de se rencontrer : celle du planificateur urbain et celle du gestionnaire forestier.

Ce débat s'inscrit dans le moment charnière du transfert des compétences de l'urbanisme et de son application aux communes, et par voie de conséquence d'une redéfinition des rôles de l'Etat et des collectivités locales. Il s'agit d'un transfert de compétence, d'une redéfinition des rôles. Les moyens réglementaires ne changent pas, notamment le P.O.S. Ce qui change, c'est la responsabilité de son élaboration et de sa mise en œuvre.

A la commune l'entière responsabilité de son urbanisme, à l'Etat celle du maintien des grands équilibres, par l'édiction de lois d'aménagement, par son association à l'élaboration des documents, enfin éventuellement par un contrôle de la légalité des décisions communales.

A travers l'analyse de cas de communes dotées de POS, le groupe a tenté d'approcher les différents aspects du rôle de ce document en matière de protection des espaces naturels.

Une première constatation : le P.O.S. est essentiellement un outil de contrôle de l'urbanisation. De ce fait il a un contenu positif en termes de constructibilité dans les zones urbaines et certaines zones naturelles.

Par contre, il est bien apparu qu'il n'était pas porteur d'un projet en terme de gestion patrimoniale des espaces forestiers dans les zones protégées où il interdit généralement toutes constructions. Dans ces conditions, une des questions posées a été de savoir comment renforcer ce dispositif par des modalités positives qui rendraient moins vulnérables ces propriétés, notamment aux évolutions des P.O.S. dans le sens d'une moindre protection.

La question de la nature des espaces protégés par les P.O.S. a fait l'objet d'une discussion au sein du groupe. Il est apparu que les P.O.S. protégeaient fréquemment des espaces sans intérêt forestier et que par ailleurs une urbanisation était souvent prévue sur des sols de grand intérêt pour l'activité agricole.

Le groupe a vivement souhaité que les potentialités des sols soient mieux pris en compte dans les critères de définition des zones. Il a souligné le grand intérêt qu'il y aurait à réaliser préalablement à l'élaboration des P.O.S., des cartes pédologiques.

Bien entendu, ceci ne peut être le seul critère, d'autres considérations, issues des options de politique de développement de la commune, doivent venir se composer à ce zonage technique. Il faut bien préciser, notamment, que l'effort du planificateur tend bien à interdire la construction à forêt, et non pas à rechercher les modalités techniques de l'habitat en forêt.

La question de la gestion patrimoniale des espaces forestiers dans les zones protégées des P.O.S. a été abordée par l'exposé du cas d'un domaine de grande taille, à Ste Anne d'Evenos dans le Var à proximité de Toulon.

Le souci de dégager les ressources nécessaires à l'entretien de la propriété a amené ses propriétaires à rechercher un ensemble diversifié d'activités dont la propriété puisse être le support, sans remettre en cause son caractère forestier. Néanmoins cette recherche est apparue insuffisante au propriétaire qui a négocié avec la commune la création d'une petite zone urbanisable à proximité des urbanisations existantes, la plus grande partie de la propriété restant inconstructible.

L'exposé du cas de la commune de Peypin, dans les Bouches-du-Rhône, à la périphérie de Marseille, a été l'occasion de voir un contexte différent, avec un engagement municipal très fort en vue d'appréhender la question de la protection du patrimoine forestier dans sa globalité.

La commune, dotée d'un P.O.S. approuvé depuis 1978, s'est engagée dans une politique d'acquisition foncière ambitieuse dans le but de constituer des unités de grande taille permettant une mise en valeur et une gestion satisfaisante notamment au regard de la protection incendie.

— chemin de D.F.C.I.

— choix d'un mode de reforestation après des incendies en 82, basé sur la réalisation de plantation d'essences variées sur banquettes.

— constitution d'un réseau de points d'eau.

Apparemment, il n'y a pas sur cette commune de phénomène de démembrement. Au contraire, l'effort de la mairie tend à constituer des unités foncières communales de grande taille, avec l'aide des collectivités locales, départementales, régionales. Cette logique qui s'inscrit dans un **contexte intercommunal** de concertation et d'action au sein d'une association de la loi 1901, regroupant les 6 communes voisines, trouve sa limite dans l'existence d'une structure de propriété privée morcelée de petite taille, qui ne permet pas la mise en œuvre d'une gestion d'ensemble du **patrimoine forestier**.

Ces petites propriétés sont un support privilégié, hélas, pour une urbanisation diffuse en forêt (résidence secondaire); c'est sur ces propriétés que la pression la plus forte s'exerce. Cette problématique nous est bien apparue dans la tournée à St Laurent des Arbres (Gard).

L'analyse de ce processus, faite dans le groupe, a amené celui-ci à constater l'absence d'une procédure qui inciterait au remembrement forestier, comme par exemple l'existence d'une sorte de droit de préférence des propriétaires voisins, dans le cas de vente de terrains forestiers, à l'image du mécanisme des Safer en milieu agricole. Un tel mécanisme aurait également l'avantage de permettre une action sur le niveau des prix fonciers.

D'autres communes, notamment dans le secteur de la Ste Baume, sont soumises, dans les zones déjà protégées au titre du P.O.S., à un morcellement de grande propriété, en très petites parcelles (quelques centaines de m²), en vue de la revente à des fins de loisirs à des particuliers qui projettent bien entendu d'y installer caravanes, cabanons etc. Les communes et l'administration sont très désarmées devant ce type de lotissement de fait.

En effet le code de l'urbanisme ne soumet à autorisation que le découpage en vue de la construction, qui constitue la procédure de lotissement. Hormis ce cas le découpage est libre.

Les maires présents ont souligné les très graves conséquences de ce type de développement incontrôlé.

Un inventaire des moyens de contrôle, hélas très limités, a été fait par le groupe, notamment le contrôle des accès au travers de l'autorisation de défrichement et l'interdiction du stationnement des caravanes, mais ces moyens se révèlent d'application aléatoire et sont en tout état de cause insuffisants.

Le grand intérêt d'une évolution législative tendant à soumettre à autorisation le découpage foncier en zone naturelle (en zone agricole aussi) a été souligné. On peut noter que le projet de loi sur le renouveau de l'aménagement qui doit être prochainement soumis au Parlement comprend une clause soumettant à autorisation les découpages fonciers dans les zones de préemption des périmètres sensibles.

Si le P.O.S. est apparu comme un outil pertinent de contrôle de l'urbanisation, il doit être néanmoins complété par un **ensemble d'actions** au niveau foncier tendant à limiter la vulnérabilité des espaces forestiers en améliorant leurs conditions de gestion.

Je conclurai en disant simplement que les élus qui sont venus nous apporter leur témoignage, nous faire part de leur expérience et des actions qu'ils engagent, nous ont montré l'intérêt de l'approche d'ensemble que permet la décentralisation de l'urbanisme au niveau communal quand les responsables mettent l'ensemble des moyens dont ils disposent désormais au service d'une politique de protection et de gestion des milieux naturels.

Jean-Philippe BEAU

forêt méditerranéenne, t. VI, n° 2, 1984