

Les espaces naturels périurbains, entre gestion patrimoniale et enjeux économiques

par Jacques DALIGAUX

Les espaces naturels sont étonnamment présents dans les vastes aires périurbaines du Var et des Bouches-du-Rhône, y compris sur la côte et aux portes des grandes agglomérations. Même s'ils ont résisté jusqu'alors à un intense processus d'urbanisation, ces espaces naturels n'en restent pas moins vulnérables. D'une part en effet, la pression foncière, déjà très forte, ne faiblira pas puisque la Basse Provence va rester un des principaux réceptacles des flux migratoires nationaux et européens. D'autre part et surtout, peu d'espaces naturels bénéficient d'une inconstructibilité définitive, au titre par exemple d'un Classement, d'une mise en Réserve Naturelle ou d'un statut de propriété publique. Au contraire, alors même qu'ils sont de plus en plus convoités, ils restent majoritairement sous la seule protection - fragile et aléatoire - des Plans d'occupation des sols (P.O.S.) ou des premiers Plans locaux d'urbanisme (P.L.U.). (Cf. carte 1)

L'histoire récente montre que le rapport forêt-urbanisation est toujours régi par la même question, déclinable au niveau local ou national : « *Comment les espaces naturels sont-ils perçus par la population, et quelles fonctions les décideurs institutionnels leurs assignent-ils ?* ». On le sait, la réponse a beaucoup évolué au cours des vingt dernières années. Longtemps considérés comme une réserve foncière, c'est-à-dire comme un enjeux économique, les espaces naturels ont payé un lourd tribu à l'urbanisation. Mais à partir de la fin des années 80, perçus désormais comme un objet patrimonial, ils ont bénéficié d'une protection beaucoup plus large et efficace.

C'est dans les zones où auparavant le processus d'urbanisation avait été le plus intense que ce changement a été le plus marqué et le plus précoce. C'est le cas notamment des espaces littoraux et sub-littoraux, où la rupture brutale des rythmes de construction illustre le basculement entre « *bétonnage* » et « *revanche de l'environnement* » (Cf. Fig. 1).

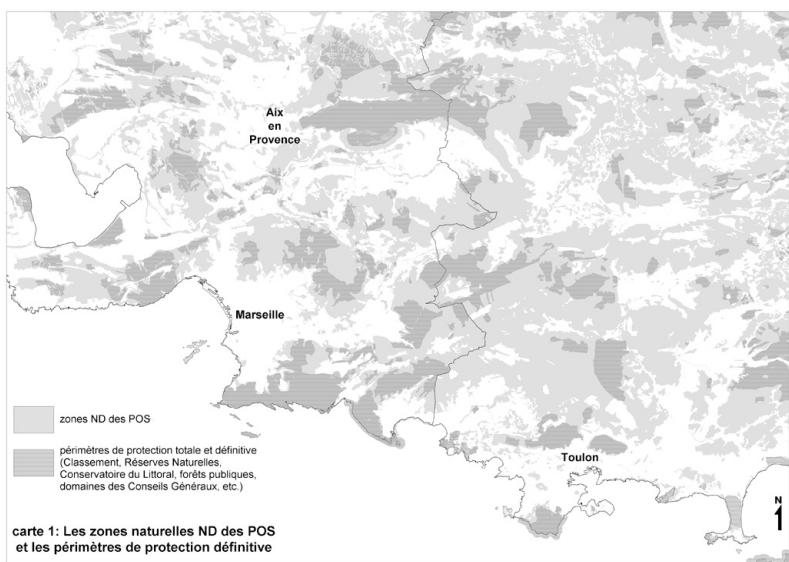


Fig. 1 (ci-dessous) :
Les rythmes d'urbanisation en milieu périurbain dense

Aujourd'hui, les choses sont plus incertaines et l'urbanisation provençale nous semble être à la croisée des chemins. En effet, le souci de protection environnementale et paysagère reste vivace, à la fois dans l'opinion publique, l'action associative et

l'attitude de certains services décentralisés de l'Etat. Mais face à l'intensité de la pression foncière, on peut craindre que beaucoup d'élus locaux, poussés par une partie croissante de la population et des propriétaires du sol, ne réouvrent largement les espaces naturels à la constructibilité ; une crainte que confirme la reprise très nette des rythmes d'urbanisation depuis deux ans. On peut se demander alors dans quelle mesure le processus d'extension urbaine pourra être maîtrisé.

La forêt méditerranéenne comme enjeu foncier

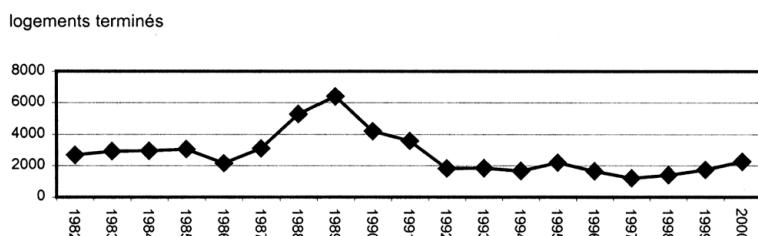
Les espaces naturels au service de l'urbanisation et du développement local

Dans les années 50 et 60, la situation des communes rurales était en général assez difficile, caractérisée par un contexte économique morose (déclin des activités artisanales traditionnelles et des commerces, agriculture mal portante, tourisme embryonnaire) et une situation démographique préoccupante (exode rural persistant, vieillissement de la population).

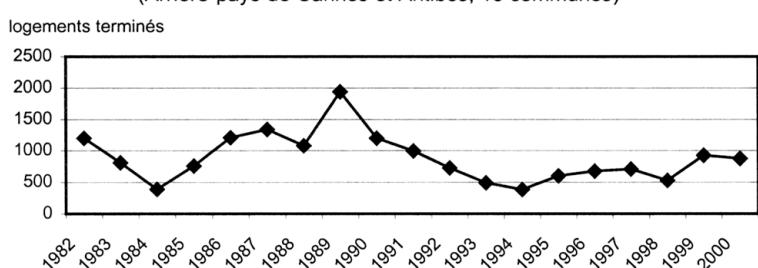
A partir des années 70, bien plus que le développement du tourisme, c'est l'essor de la périurbanisation qui a bouleversé la donne. En effet, l'accueil des populations citadines a généré une croissance démographique rapide et une intense activité de construction, sources de nombreuses créations d'emplois et d'une augmentation spectaculaire des rentrées fiscales communales. A tel point que le binôme « croissance démographique-construction » s'est souvent imposé comme le moteur du système socio-économique local. C'est pourquoi, pendant près de vingt ans, politique d'urbanisation et politique de développement local se sont largement confondues.

Les espaces naturels périurbains ont vu leur fonction et leur perception radicalement modifiées. Pour les élus locaux, ils sont devenus une réserve foncière alimentant l'extension urbaine, c'est-à-dire l'assise physique du développement communal. Pour les propriétaires du sol, ils sont devenus par le

espace périurbain littoral
(littoral du Var et des Bouches-du-Rhône,
communes de moins de 50 000 hab)



Espace périurbain sub-littoral
(Arrrière-pays de Cannes et Antibes, 15 communes)



biais de la constructibilité une source de plus-values rapides, faciles et parfois considérables. Les espaces naturels ne manquent pas - la superficie moyenne des communes avoisine 4 500 ha - les politiques d'urbanisation ont donc revêtu bien souvent un caractère maximaliste.

Les dérives de l'habitat diffus dans la première génération de P.O.S.

Le processus de consommation et de mitage des espaces naturels est bien antérieur à l'adoption des P.O.S. Mais ces derniers, durant les années 70 et 80, en tant qu'outil de planification urbaine, l'ont considérablement amplifié.

Les modes d'urbanisation denses ont logiquement prévalu dans les espaces de très forte pression foncière, tels que les banlieues proches et les espaces littoraux. Mais d'une façon générale, l'extension du cadre bâti périurbain a fait un très large recours à l'habitat diffus, notamment sous la forme des zones NB des P.O.S. (Cf. Fig. 2).

Théoriquement, les zones NB ont été créées pour entériner, dans les premiers P.O.S., l'existence de secteurs déjà mités. Mais la commune n'ayant pas vocation à les viabiliser (voirie, eau, assainissement...), ces zones ne devaient – toujours en théorie - ni s'étendre au delà du périmètre déjà mité, ni se densifier. En revanche, de façon ponctuelle, quelques permis pouvaient être accordés pour des habitations disposant d'un forage et d'une fosse septique.

Les élus ont rapidement saisi tout l'intérêt potentiel du zonage NB :

- Au niveau fiscal, les habitations fourniraient des taxes locales sans que la commune ait dû, comme en zone U, engager un coûteux effort d'équipement.

- Au niveau urbanistique, le fait de ne pas devoir viabiliser permettrait de créer des zones constructibles de façon quasi-immédiate, sans contrainte de taille ni de localisation sur le territoire communal. En outre, délivrées du souci de rentabilisation des réseaux, les zones seraient affectées de hauts seuils de constructibilité (4 000 à 40 000 m² par construction), susceptibles de séduire une large clientèle en quête de tranquillité.

- Au niveau politique enfin, les zones NB deviendraient un formidable instrument d'électoralisme foncier. En effet, en s'adaptant à la structure de la propriété autochtone et en rendant constructibles de très vastes secteurs, elles généreraient des plus values maximales.

Le principe des zones NB a donc été presque systématiquement dévoyé : au lieu de cerner au plus près les secteurs mités, elles ont été étendues à de vastes secteurs vierges de constructions et elle se sont multipliées. En moins de dix ans, la première vague de création de P.O.S. a conféré au Var tous les records nationaux en la matière : 30 000 ha de zones NB pour moins de 150 communes, 212 ha en moyenne par commune, une valeur médiane de 122 ha et des superficies communales records (1 346 ha à Lorgues, 1 554 ha à Draguignan), Cf. Tab. I et carte 2.

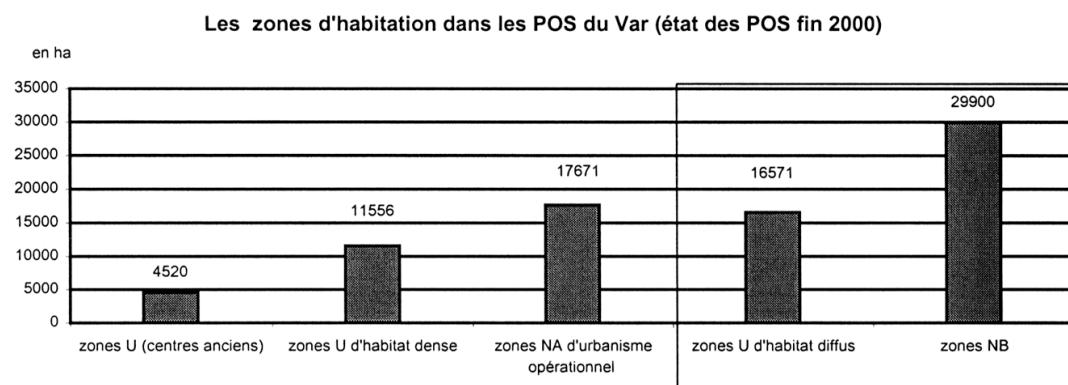


Fig. 2 :
Les zones d'habitation dans les P.O.S. du Var
Source : DDE du Var

Les Rencontres de la forêt méditerranéenne

Superficie communale en NB	Moins de 50 ha	50 à 99 ha	100 à 199 ha	200 à 299 ha	300 à 399 ha	400 à 499 ha	500 à 1000 ha	Plus de 1000
Nombre de communes	33	28	29	19	8	13	7	4
Pourcentage de communes	23.4%	19.9%	20.6%	13.5%	5.7%	9.2%	5.0%	2.8%

Tab. I :
Les zones NB dans le Var
(état des P.O.S. fin 2000)
Source : DDE du Var

Mais l'emprise spatiale de la périurbanisation provençale, et des zones NB en particulier, ne se comprend pleinement qu'au regard d'un facteur essentiel : en région PACA, on l'a vu, les superficies communales sont très importantes. En termes d'occupation du sol, cela a permis de préserver des zones agricoles et d'atténuer l'impact paysager des zones urbanisées. Mais surtout, en termes juridiques, ce facteur a permis aux POS de consacrer de vastes secteurs à l'urbanisation, tout en préservant, comme l'impose le Code de l'urbanisme, des espaces naturels bien plus vastes encore.

Les espaces naturels au service du développement économique national

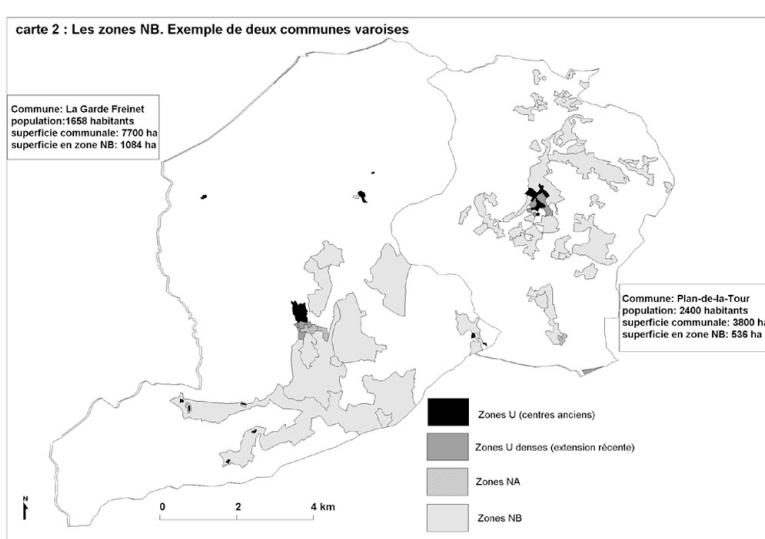
Bien que cet urbanisme ait été toutefois en de multiples points illégal (forte consommation de terres agricoles, atteintes aux sites et paysages naturels remarquables, utilisation dévoyée du zonage NB...), les services départementaux de l'Etat ont éprouvé les pires difficultés à le maîtriser.

Plusieurs raisons ont été invoquées : manque de moyens humains face à la multiplication des documents d'urbanisme, flou décisionnel de la période post-décentralisation, jeu – bien réel - des pressions politiques de toutes origines... Mais il en est d'autres qui correspondent plus précisément à notre problématique de perception des espaces naturels. En premier lieu, à une époque où la sensibilité environnementale de l'opinion publique était encore faible, les mesures de protection environnementales ont été utilisées par l'Etat de façon insuffisante ou trop tardive. Par exemple, sur la dizaine de sites classés que compte le Var, un seul a été créé avant 1980. En second lieu, dans une conjoncture où la priorité allait au développement économique et à l'emploi, il ne semblait pas judicieux pour l'administration qu'une lecture trop sévère du code de l'Urbanisme entrave l'extension urbaine et ralentisse l'essor du tourisme littoral.

La forêt méditerranéenne comme enjeu patrimonial

Un retourment de situation au niveau local

Au début des années 90, beaucoup de communes périurbaines ont dressé un bilan mitigé de dix à vingt ans d'urbanisation intense. En premier lieu sur le plan social, avec une croissance démographique souvent trop rapide. En second lieu sur le plan paysager, avec une dégradation irréversible des cadres de vie ruraux. Enfin sur le plan financier, car outre une fiscalité devenue très dépendante de la croissance urbaine, on a assisté à des dérapages en matière de coûts de fonctionnement (largement imputables à l'inflation du personnel municipal) et de coûts d'investissement (liés notamment à la viabilisation des zones d'habitat diffus et au renforcement des équipements publics).



Parallèlement, en vertu d'un processus bien connu, l'arrivée des populations citadines a modifié la composition et les attentes de l'électorat périurbain, soucieux désormais de préserver son cadre et son mode de vie. Observé ailleurs en France, le phénomène a été très sensible en Provence - et plus encore dans les communes littorales - en raison de l'ampleur de la périurbanisation et d'une reconversion massive des résidents secondaires en résidents principaux. Cette nouvelle attente périurbaine s'est traduite aux élections municipales de 1995 par un spectaculaire renouvellement de la classe politique locale au profit de maires réputés favorables à un ralentissement de l'urbanisation. Notons enfin que d'une façon générale, la classe politique locale a fait montre d'un plus grand intérêt quant à la préservation du patrimoine paysager et environnemental communal. On peut penser à ce sujet que la multiplication des études et chartes paysagères, à l'échelle locale ou intercommunale, témoigne d'une volonté réelle de mieux maîtriser le développement urbain.

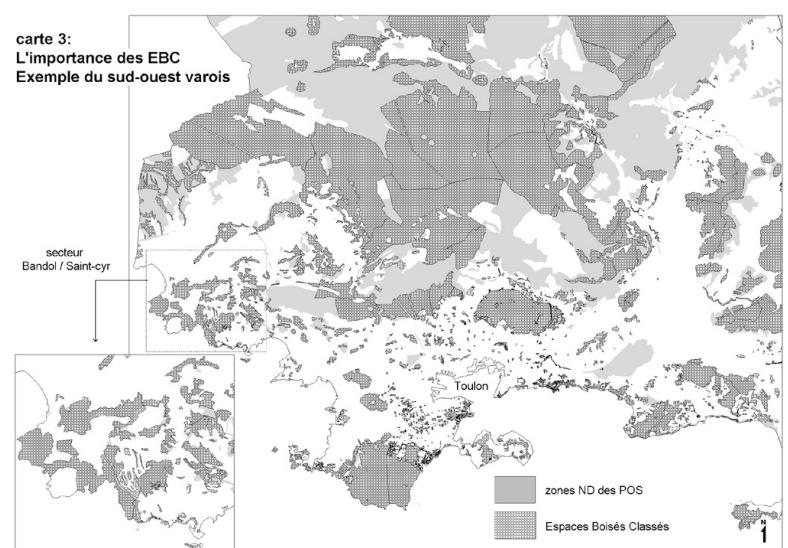
Sans parler d'une prise de conscience ayant fait table rase des logiques antérieures, les espaces naturels ont donc été bien mieux pris en compte dans les politiques de développement local. Ainsi les révisions de P.O.S. des années 90 ont-elles ralenti l'extension des zones constructibles (notamment des zones NB) et fait progresser de façon spectaculaire les Espaces Boisés Classés (carte 3).

Une analyse partagée au niveau national

Les ministères en charge de l'équipement et de l'environnement ont pris acte eux aussi de la montée des préoccupations environnementales dans l'opinion publique. Surtout, ils ont fait un constat sévère de la périurbanisation, mal maîtrisée par les élus locaux, forte consommatrice d'espaces naturels et agricole, génératrice de dérapages budgétaires et porteuse d'insécurité juridique¹.

La « réaction étatique » a pris trois formes principales :

- L'arsenal législatif et réglementaire encadrant l'urbanisation s'est sensiblement renforcé. Bien plus que la loi Paysage, quasi-inopérante en Provence, la loi littoral en offre sans doute le meilleur exemple. En



effet, elle protège aujourd'hui plus de 95% des zones naturelles ND des P.O.S. côtiers.

- L'urbanisme local a subi un contrôle de légalité préfectoral de plus en plus rigoureux, notamment en matière de maîtrise de l'habitat diffus et d'application de la loi Littoral.

- La politique d'extension des périmètres de protection a connu une nouvelle dynamique. Soit par le biais des protections réglementaires (sites classés, réserves naturelles), soit par le biais de la maîtrise foncière publique (Conservatoire du littoral, domaines des Conseils généraux). (Cf. Fig. 3).

Toutefois, depuis le début de la décennie 2000, dans un contexte de très forte pression foncière et de redémarrage des rythmes de construction, il semble que le risque soit fort d'assister à de nouvelles dérives urbanistiques.

Des forêts périurbaines menacées

Des forêts convoitées

Au cours des années 90, la multiplication des périmètres protégés et l'extension mesurée des zones constructibles ont provoqué une raréfaction très nette de l'offre foncière.

1 - Notamment au regard de la législation sur les risques naturels et, plus ponctuellement, vis-à-vis de la loi Littoral.

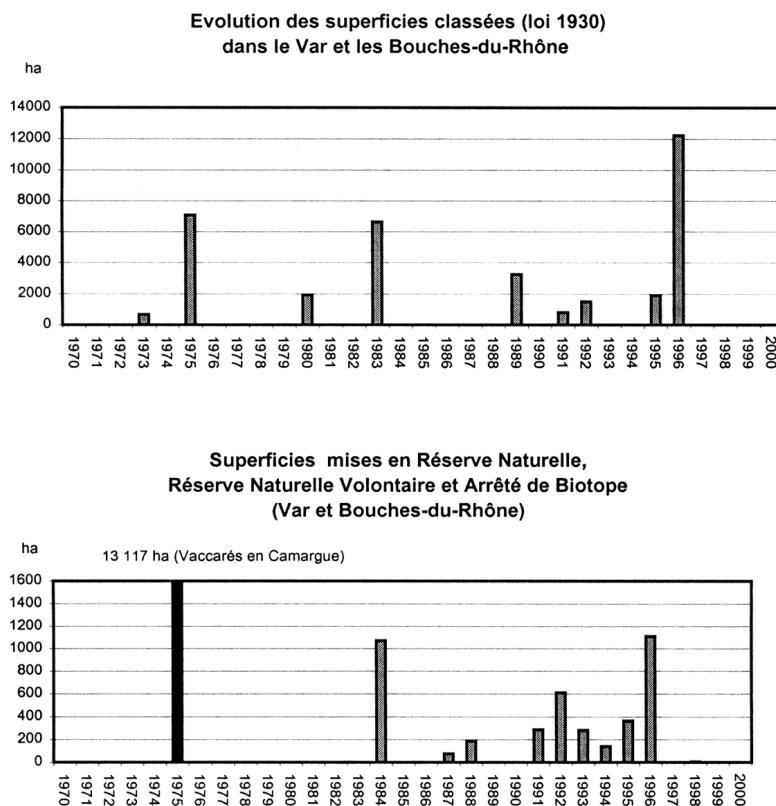


Fig. 3 (ci-dessus) :
Evolution des périmètres de protection.
Exemple des sites classés, des réserves naturelles et des arrêtés préfectoraux de biotope

Mais parallèlement, la poursuite de la périurbanisation, la bonne santé du tourisme, l'accélération des flux migratoires et la conjoncture économique favorable de la fin de la décennie ont induit une augmentation très forte de la demande en logements et terrains constructibles. Cette distorsion croissante entre l'offre et la demande immobilière a entraîné les prix vers des niveaux records². Encore une fois, c'est le marché côtier, le plus convoité mais très fortement restreint par la loi Littoral, qui offre la situation la plus tendue.

Ce profond déséquilibre induit une pression politique très forte sur les élus locaux en faveur d'une ouverture beaucoup plus large à la constructibilité. Cette pression émane des propriétaires du sol, en attente de plus-values foncières, et des professionnels de l'immobilier, en attente de produits et de chantiers. Mais elle concerne aussi les foyers qui, faute de moyens financiers, ne peuvent plus accéder à la propriété, voire même assumer la hausse des loyers. Cette situation a atteint son paroxysme dans certaines sta-

2 - 100 à 250 Euros par m² pour un terrain de 1 000 m²

tions balnéaires réputées, où seule la construction de lotissements communaux a permis de maintenir sur place les jeunes ménages.

En outre, l'urbanisation provençale est porteuse d'une pression foncière extrêmement forte et en constant renouvellement. En effet, la multiplication et l'extension des zones urbanisées ont généré un interminable front de contact entre zones constructibles et zones inconstructibles. Les zones NB en sont principalement responsables avec 5 000 km de linéaire pour le seul département du Var. Or, comme l'ont montré les enquêtes publiques, la proximité immédiate d'une zone urbanisée constitue le principal motif invoqué par les propriétaires souhaitant que leur bien-fonds devienne à son tour constructible.

Dans un contexte aussi tendu, chaque révision de P.O.S. ou création de P.L.U. s'apparente à l'ouverture d'une boîte de Pandore. On voit mal dès lors comment les édiles, même sensibilisés à la cause paysagère et environnementale, pourront refuser une ouverture assez nette des espaces naturels à la constructibilité. D'autant qu'au-delà des questions foncières, les économies locales périurbaines restent encore largement basées sur la croissance démographique et la construction. C'est pourquoi il demeure extrêmement difficile pour un maire de mettre en œuvre une politique de fort ralentissement démographique et urbanistique.

Des forêts insuffisamment protégées

Pas plus que les POS hier, les PLU ne pourront garantir demain une protection large, efficace et durable des espaces naturels. En effet, ils souffrent selon nous d'au moins deux faiblesses structurelles majeures en la matière :

- Comme sous le régime des P.O.S., le seul véritable contre-poids aux velléités urbanistiques des édiles réside dans le contrôle de légalité préfectoral, et très secondairement dans l'action contentieuse citoyenne ou associative. Or non seulement ce contrôle étatique reste très difficile en raison des pressions politiques qu'il subit, mais il est appelé à s'affaiblir encore dans le cadre d'une décentralisation accrue.

- L'obligation de viabilisation préalable des zones constructibles va effectivement mettre un frein à l'extension de l'habitat diffus. Mais la croissance des zones urbaines denses aura en fait pour seule limite la capacité des communes et/ou des dépositaires de permis à financer les réseaux. Or cette capacité de financement est d'autant plus grande que les aménageurs professionnels ont largement investi un urbanisme périurbain devenu très rentable.

En matière juridique, rien n'indique un renforcement prochain du cadre législatif pro-environnemental. Par exemple, les Espaces Boisés Classés, dont on sait qu'ils peuvent être amputés lors d'une révision de POS ou de PLU, ne sont pas appelés à voir leur efficacité renforcée. Selon un mouvement de balancier bien connu, il est probable au contraire qu'après le durcissement législatif des années 80 et 90 on s'achemine vers un assouplissement progressif des textes. Par exemple, la loi Littoral, véritable socle du dispositif de protection des espaces naturels côtiers, ne résistera selon nous plus très longtemps dans sa forme actuelle, comme en témoigne sa tentative de « régionalisation » en Corse. Quant aux Parcs Naturels Régionaux, dont les chartes paysagères relèvent de l'engagement moral plus que du droit de l'urbanisme, ils nous semblent pour l'heure insuffisamment coercitifs ; a fortiori pour des espaces périurbains à forte pression foncière.

Dans le cas d'une reprise probable de l'urbanisation, les périmètres de protection définitifs constitueront le seul rempart efficace. Mais leur extension reste limitée. Les acquisitions publiques se heurtent à un double problème de financement et de disponibilité des sites. En effet, la pression foncière est telle que les prix grimpent et que la rétention spéculative se développe, obligeant à des préemptions ou des expropriations longues, difficiles et onéreuses. Les protections réglementaires échappent à l'écueil financier mais se heurtent à l'hostilité des édiles. C'est le cas notamment des procédures de classement, dont plusieurs sont toutefois en cours ou sur le point d'être lancées, mais qui ne pourront contenir tous les fronts de la périurbanisation provençale.

Conclusion

Tensions sur le marché foncier et immobilier, remise en cause de systèmes socio-économiques locaux basés sur la croissance urbaine, pression politique accrue sur les maires... La protection environnementale élargie a eu des effets secondaires. Mais elle a généré aussi un effet pervers : elle a reporté une pression foncière extrêmement forte sur des zones naturelles ayant pour seule et fragile protection celle des documents d'urbanisme communaux. La question est de savoir si la société aura jusqu'au bout le « courage de la protection », et saura en assumer les conséquences. Elle se pose pour l'ensemble des décideurs institutionnels, soumis à une pression politique très forte, et pour les habitants, confrontés aux tensions du marché immobilier.

Si la dimension patrimoniale des espaces naturels parvient à contrebalancer leur dimension économique, on peut espérer une croissance lente et relativement harmonieuse du cadre bâti. Dans le cas contraire, on va assister à la progression rapide d'un front périurbain très dense ; lequel, dans dix ou vingt ans, dans les espaces littoraux et sub-littoraux ou dans l'agglomération aixoise, viendra buter contre les périmètres de protection définitive. Ce scénario correspond d'ailleurs à ce qui s'est produit au cours des trois dernières décennies dans les banlieues proches de nos agglomérations. Ainsi la croissance marseillaise s'est-elle arrêtée au Sud et à l'Est contre le site classé des Calanques.

C'est pourquoi il est impérieux que l'on étende rapidement les dispositifs de protection existants (notamment les sites classés) et que l'on en renforce d'autres (les Parcs naturels régionaux). Parallèlement, il nous semble tout aussi primordial de conserver à la législation pro-environnementale actuelle toute son efficacité, en particulier à la loi Littoral qui assure seule la protection des deux tiers des espaces naturels côtiers. Et si le choix de la société française est différent, peut-être le salut de certains espaces naturels périurbains provençaux viendra-t-il de plus haut avec Natura 2000.

Jacques DALIGAUX
Institut
de géographie
de l'Université
de Provence
Unité de Recherches
« Telemme »
04 42 52 42 21
daligaux @
mmsh.univ-aix.fr

J.D.

Indications bibliographiques

HOSTIOU René et Al., 1996, « Environnement et urbanisme » Editions Dalloz, 335 pages.

COULET L. 1993 "Le périurbain des villes de méditerranée septentrionale." Méditerranée, n°1-2, pages. 5 et 6.

DALIGAUX J. 1999 « Urbanisation et société locale en Provence », L'Harmattan Editions, Paris collection Géographie, 268 pages.

DALIGAUX J. 1999 « Appliquer la loi Littoral ; une question de volonté » Etudes Foncières, n°84, pages 40 à 46.

JEANNOT Gilles (sous la direction de), 1995 « L'environnement entre le maire et l'Etat » Editions de l'ADEF, 207 pages.

KAYSER B. 1958 "Campagnes et villes de la Côte d'Azur." Thèse, 563 pages.

LEVY-BRUHL et COQUILLARD, 1998 « La gestion et la protection de l'espace » La documentation française.

LIMOUZIN P. 1988 "Les communes et l'aménagement du territoire." Dossiers des Images Economiques du Monde, SEDES, 133 pages.

NEBOIT-GUILLOT René (sous la direction de), 1996 « Les Français dans leur environnement » Comité national français de géographie, Nathan, 382 pages.

Résumé

Les forêts méditerranéennes ont été bien étudiées en tant qu'objet écologique, social et économique. Mais la plupart des analyses ont porté sur des phénomènes que l'on peut qualifier de réversibles (interaction incendies-végétation, flux et reflux du front agriculture-forêt, cycles économiques, usages, etc.). En revanche, le recul et le mitage des espaces forestiers par l'urbanisation a été moins souvent abordé. Il s'agit pourtant d'un phénomène irréversible et majeur en termes d'emprise spatiale et d'évolution paysagère. Il s'agit surtout, en termes prospectifs, d'un phénomène qui conditionne étroitement toute réflexion sur la gestion durable des espaces naturels et sur l'aménagement du territoire.

Le rapport urbanisation-forêts est régi par une question simple : « *Comment sont perçus les espaces naturels par la population, et quelles fonctions les décideurs institutionnels leur assignent-ils ?* » Cette question peut se décliner à deux niveaux :

- au niveau local : « *Comment la population locale perçoit-elle ses forêts, et quelle place les élus leur réservent-ils dans la politique d'urbanisation communale ?* »
- au niveau national : « *Quelle est la sensibilité environnementale de la population française, et comment les espaces naturels sont-ils pris en compte dans l'évolution du Droit et dans les politiques d'aménagement du territoire ?* »

Au cours des dernières décennies, dans un contexte méditerranéen où les enjeux et les positionnements sont souvent exacerbés, ces questions ont appelé des réponses tranchées et engendré des phénomènes intenses :

* A partir des années 60, tourisme et périurbanisation ont bouleversé la perception des espaces naturels par les sociétés rurales. En effet, dans des communes encore confrontées à l'exode rural et qui se cherchaient un avenir, l'urbanisation s'est imposée comme le meilleur moyen de renaissance sociale, économique et démographique. Parallèlement, la constructibilité a redonné brusquement au sol forestier une plus-value aussi facile qu'inespérée. Dès lors, en l'absence de considérations paysagères, sous la pression très forte des propriétaires du sol, et avec l'assentiment de la population locale, les édiles ont élaboré des politiques d'urbanisation volontaristes, voire maximalistes. Considérés essentiellement comme une réserve foncière, les espaces forestiers ont payé un lourd tribut à l'extension urbaine. La première génération de P.O.S. provençaux en offre la plus spectaculaire illustration, accordant aux zones d'habitat diffus une place déraisonnable et inégalée en France.

* La fin des années 80 et surtout les années 90, caractérisées par une montée des préoccupations environnementales et paysagères, ont marqué un tournant dans la perception des espaces naturels en général et de la forêt méditerranéenne en particulier. Au niveau local, la population - profondément recomposée par la périurbanisation – a réclamé un ralentissement de l'urbanisation. Au niveau national, on a observé à la fois un renforcement de l'arsenal législatif pro-environnemental, une plus grande fermeté des services de l'Etat face aux velléités urbanistiques des communes, ou encore une politique volontariste d'extension des périmètres de protection. Le résultat a été aussi spectaculaire que rapide : après les dérives des années 80, le front urbain s'est stabilisé de façon étonnante et les forêts ont bénéficié d'un dispositif de protection remarquablement diversifié, étendu et efficace.

En ce début de décennie 2000, la perception des espaces naturels est plus mitigée et, partant, leur devenir moins évident. En effet, si la dimension environnementale et patrimoniale semble bien intégrée à tous les niveaux décisionnels, la fonction de réserve foncière reste fermement ancrée dans l'esprit des élus locaux. Elle l'est d'autant plus que le développement local reste largement basé sur

l'extension urbaine, que jamais le marché immobilier n'a été aussi tendu et les espoirs de plus-values aussi élevés. D'où une pression politique très forte en faveur d'une réouverture large des espaces forestiers à la constructibilité. Parallèlement, le dispositif de protection actuel avoue ses limites, tandis que la nouvelle planification urbaine instaurée par la loi SRU ne constitue pas une garantie suffisante en terme de protection durable des espaces naturels.

Summary

Natural areas in an urban environment : between their management as heritage and the economic issues

Mediterranean forests have been well studied as ecological, social and economic entities. However, most research has centred on aspects which can be termed reversible (wildfire-vegetation interaction, ebb and flow of the woodland-farmland interface, economic cycles, usages etc.). On the other hand, the pressure on woodlands and their splitting-up due to urbanisation has not been so frequently considered. Yet this is an irreversible phenomenon with truly major implications for the use of space and the evolution of landscapes : in terms of a pro-active approach, this issue must necessarily condition all reflection on the sustainable development of such natural areas and on land use and planning.

The relation between urbanisation and woodlands is governed by a simple question : how are natural areas viewed by the population and what functions are expected of them by decision-makers? There are two levels involved in this question :

- at a local level : how does the local population see its woodlands and what is their importance for elected council members in the establishment of local building policy;
- at a national level : how aware is the French population of environmental issues and, as laws are modified and territorial land use policies designed, how are natural areas taken into account ?

These questions, over the last few decades in the Mediterranean context where issues and stances on them often become acute and have generated uncompromising answers and led to major upheaval :

* from the '60s onwards, tourism and peri-urban development totally transformed the perception of these areas by rural society. In towns and villages still faced with the exodus of their population and seeking for some guarantee for their future, urbanisation came to be seen as the best means of ensuring a social, economic and demographic renaissance. At the same time, building permission suddenly brought to forest property an added value that was as easy to cash in on as it was unexpected. At this point, in the absence of any consideration of landscape and under very heavy pressure from landowners who enjoyed the support of local residents, local elected councillors adopted energetic, indeed, maximalist policies for urbanisation. Woodland areas, seen essentially as a reserve for building plots, bore the brunt of urban building programmes. The first generation of Land Use Plans (called POS in France) established in the Provence region provides the most spectacular illustration of what happened, with ill-considered permission granted for residential building so widely scattered that there is no equal for it anywhere else in France.

* The end of the '80s and especially the '90s were marked by a heightened awareness of environmental and landscape issues, resulting in a change in the way natural areas generally, and Mediterranean woodlands in particular, were perceived. At a local level, the population -massively recomposed by peri-urban migration- demanded a brake on urban growth. Nationally, there was a reinforcement of pro-environmental legislation, a greater firmness on the part of the government services that supervise local government building policy and a definite policy of extending the limits of protected areas. The results were both spectacular and rapid : after the wayward development of the 1980s, the impetus for urban growth stabilised remarkably and the protective measures taken for woodlands have proved extremely varied, wide in scope and effective.

Now, in the early years of the present decade, the perception of natural areas is less definitive and, as a consequence, their future is less clear. For, though their dimension as heritage and environment seems well anchored in the minds of decision-makers, their role as a stockpile of building land remains firm in the minds of elected local government. This is more so in that local development is largely based on urban growth and the market for building land has never been greater, with corresponding expectations of high profits. Thus, there exists strong pressure to reopen woodland areas for building. At the same time, the measures for protection currently in effect are showing their limitations, while the new framework governing urban planning, as laid down by the SRU law, does not appear to offer sufficient guarantees for the ongoing protection of natural areas.

Riassunto

Gli spazi naturali periurbani, tra gestione patrimoniale e poste economiche

Le foreste mediterranee sono state bene studiate come oggetto ecologico, sociale e economico. Ma la maggior parte delle analisi hanno studiato i fenomeni che si possono qualificare di reversibili (interazione incendio-vegetazione, flusso e riflusso della fronte agricoltura-foresta, cicli economici, usanze, ecc.). In compenso, il regresso e il "tarmare" degli spazi forestali dall'urbanizzazione è stata meno spesso abbordata. Si tratta però di un fenomeno irreversibile e maggiore in termini di estensione spaziale e di evoluzione paesistica. Si tratta soprattutto, in termini prospettivi, di un fenomeno irreversibile e maggiore che condiziona strettamente ogni riflessione sulla gestione sostenibile degli spazi naturali e sulla pianificazione del territorio.

Il rapporto urbanizzazione-foresta è retto da una domanda semplice : "Come sono percepiti gli spazi naturali dalla popolazione, e quali funzioni gli istituzionali che decidono assegnano a loro ? Questa domanda si può declinare a due livelli :

- al livello locale : "Come la popolazione locale percepisce le sue foreste, e qual posto gli eletti riservano a loro nella politica di urbanizzazione comunale ?"

- al livello nazionale : "Qual'è la sensibilità ambientalista della popolazione francese, e come sono presi in conto gli spazi naturali nell'evoluzione del Diritto e nelle politiche di pianificazione del territorio ?"

Durante gli ultimi decenni, in un contesto mediterraneo in cui le poste e i posizionamenti sono spesso esacerbati, queste domande hanno chiesto risposte chiare e generato fenomeni intensi :

* Partendo dagli anni 60, turismo e periurbanizzazione hanno sconvolto la percezione degli spazi naturali dalle società rurali. Infatti, nei comuni ancora confrontati all'esodo rurale e che si cercavano un avvenire, l'urbanizzazione si è imposto come il mezzo migliore di rinascita sociale, economica e demografica. Parallelamente, la costrutibilità ha ridotto bruscamente al suolo forestale una plusvalore tanto facile quanto inesperata. Dunque, nell'assenza di considerazioni paesistiche, sotto la pressione fortissima dei proprietari del suolo, e coll'assenso della popolazione locale, gli edili hanno elaborato politiche di urbanizzazioni volontaristi, anzi massimalisti. Considerati essenzialmente come riserva fondiaria, gli spazi naturali hanno pagato un tributo pesante all'estensione urbana. La prima generazione dei POS provenzali ne offre l'illustrazione più spettacolare, accordando alle aree di abitato diffuso un posto irragionevole e imbattuto in Francia.

* La fine degli anni 80 e soprattutto gli anni 90, caratterizzati da una salita delle preoccupazioni ambientalisti e paesistiche, hanno segnato una svolta nella percezione degli spazi naturali in generale e della foresta mediterranea in particolare. Al livello locale, la popolazione - profondamente ricomposta dalla periurbanizzazione – ha invocato un rallentamento dell'urbanizzazione. Al livello nazionale, si è osservato assieme un rinforzamento dell'arsenale legislativo pro-ambientalista, una fermezza più grande dei servizi dello Stato di fronte alle velleità urbanistiche dei comuni o anche una politica volontarista di estensione dei perimetri di protezione. Il risultato è stato tanto spettacolare quanto rapido : dopo le derive degli anni 80, la fronte urbana si è stabilizzata in modo stupendo e le foreste hanno approfittato di un dispositivo di protezione notevolmente diversificato, steso e efficace. In questo principio di decennio 2000, la percezione degli spazi naturali è più mitigata e, dunque, il loro diventare meno evidente. Infatti, se la dimensione ambientalista e patrimoniale sembra integrata bene a tutti i livelli di decisione, la funzione di riserva fondiaria rimane fermamente ancorata nello spirito degli eletti locali. Lo è tanto più che lo sviluppo locale rimane largamente basato sull'estensione urbana, che il mercato immobiliare non è mai stato così teso e le speranze di plusvalore così alte. Donde una pressione politica fortissima in favore di una riapertura larga degli spazi forestali alla costrutibilità.

Parallelamente, il dispositivo di protezione attuale confessa i suoi limiti, mentre la nuova pianificazione urbana instaurata dalla legge SRU non costituisce una garanzia bastante in termine di protezione sostenibile degli spazi naturali.