

Organisation, territoires, compétences et outils

par Nicolas LUIGI *

En région méditerranéenne, il existe une très grande diversité d'acteurs impliqués de près ou de loin dans la gestion forestière. Ceci multiplie les points de vue, les attentes et les éventuels conflits d'intérêt. Suite à la décentralisation, les compétences décisionnelles et techniques, autrefois détenues par un nombre restreint d'acteurs, sont actuellement en cours de réaffectation. Cet exposé tente de dresser un panorama des outils, compétences, acteurs et organisations territoriales impliqués aujourd'hui dans la gestion des espaces forestiers.

En matière forestière, la France a fait le pari (osé ?) de la multifonctionnalité des espaces, quels que soient leur localisation géographique et le contexte naturel et humain

Ce principe a été inscrit dans le Code forestier et consacré, notamment par la Loi d'orientation forestière de juillet 2001 (Art. 1). Il sous-tend aujourd'hui nombre de démarches et d'actions entamées par les forestiers français, ainsi que par leurs partenaires.

Ce principe louable s'avère pourtant parfois délicat à mettre en œuvre pratiquement.

Aujourd'hui par exemple, il est de plus en plus communément admis et prouvé (Cf. article de Claire MONTAGNÉ, Jean-Luc PEYRON et Alexandra NIEDZWIEDZ "La valeur économique totale de la forêt méditerranéenne française" publié dans le Tome XXVI, n°4, décembre 2005 de *Forêt Méditerranéenne*) que les valeurs « non marchandes » (liens à l'eau, à l'érosion, au bilan de carbone, aux paysages, à la récréation, au tourisme, aux loisirs de nature...) représentent une part non négligeable de la valeur globale de la forêt, mal chiffrée mais nécessaire à prendre en compte dans la gestion forestière courante. Cette part est encore plus grande dans les zones où la production de bois ne s'impose pas, de fait, comme objectif principal de gestion, donc en particulier dans les zones méditerranéennes.

En plus de ces différentes valeurs quantitatives et qualitatives, il existe une très grande diversité d'acteurs impliqués, de près ou de loin, dans la gestion forestière, ce qui multiplie les points de vue, les attentes et les éventuels conflits d'intérêt. Les compétences décisionnelles et techniques, autrefois détenues par un nombre restreint d'acteurs, sont actuellement en cours de modification, notamment par le biais de la décentralisation et des outils juridiques, techniques et institutionnels, toujours plus nombreux et toujours plus interactifs.

Les limites de compétences des uns et des autres sont donc parfois délicates à juger, surtout si l'on ajoute à cela les montages financiers des projets impliquant nombre de partenaires (ayant de fait une légitimité, parfois nouvelle, dans les choix à faire et les actions à mener).

* Ce texte a été présenté par Vincent Baggioni (sociologue à Arenes) lors des Etats généraux de la forêt méditerranéenne

Cette diversité de valeurs, de compétences et d'acteurs, nécessite une vision globale et dynamique des problématiques.

Cet exposé tente de dresser un panorama des outils, compétences, acteurs et organisations territoriales impliqués dans la gestion des espaces forestiers, en particulier en région méditerranéenne. Ces listes ne se veulent en aucun cas exhaustives et certaines données peuvent avoir été omises dans les éléments cités ci-après.

L'existence ou l'importance de tel ou tel paramètre, de tel ou tel organisme, peut varier fortement d'une zone à une autre, suivant les contextes humains et naturels.

L'analyse de la diversité d'échelles, de perceptions et de connaissances, amène néanmoins à repenser « l'angle d'attaque » des démarches forestières en zones méditerranéennes.

Elle implique également l'intégration, le plus en amont possible, d'une concertation la plus large et la plus poussée.

Sur le plan européen (Europe des 25), les forêts méditerranéennes représentent 3 % des surfaces forestières totales (Italie, Espagne, Grèce, Portugal, France, Chypre, Malte).

En France, les espaces forestiers méditerranéens s'étendent sur près de 4 millions d'hectares, recouvrant tout ou partie de quatre régions administratives et quinze départements, soit 20 % des forêts de France métropolitaine et 13 % de la population.

La propriété de ces forêts est essentiellement privée : de 70 à 80 % suivant les régions.

Les forêts des communes et de l'Etat (domaniales) se partagent les espaces restants à parts globalement égales (entre 10 et 15 % des surfaces chacune, suivant les zones).

La figure 1 illustre la structure (en nombre de propriétaires et en surfaces cumulées) des forêts privées des onze départements méditerranéens des régions PACA et Languedoc-Roussillon en 2005.

On s'aperçoit que les propriétaires de moins de 10 ha sont très largement majoritaires en nombre (plus des trois quarts) mais ils ne possèdent qu'un peu plus du quart des surfaces.

En revanche, les forêts de plus de 25 ha (seuil déterminant l'obligation de rédaction d'un Plan simple de gestion), représentent environ plus de la moitié des surfaces totales.

Quelques données chiffrées générales

Rappelons, avant toute chose, que les forêts méditerranéennes représentent un des écosystèmes forestiers les plus riches de la planète, regroupés principalement autour du Bassin méditerranéen (donc en France), mais également au Chili central, en Californie (USA et Mexique), dans le Sud-Ouest australien ou encore en Afrique du Sud.

Compétences et organismes

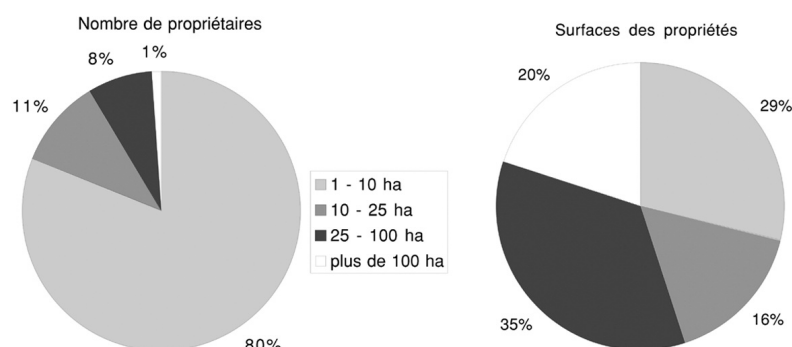
Le figure 2 illustre les principaux paramètres liés à la gestion des espaces forestiers méditerranéens, ainsi que les principaux organismes et acteurs en présence, regroupés en thématiques arbitrairement fixées.

Remarque : Nombre de ces organismes travaillent conjointement sur plusieurs thématiques citées, quelquefois sur toutes. Par souci de lisibilité, les organismes ont été placés dans la thématique jugée la plus importante parmi leurs prérogatives (leur « cœur de métier »).

Gestion / conseil

- Propriétaires privés, Syndicats de propriétaires sylviculteurs,
- Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) (Etablissement public),

Fig. 1 :
Structure (en nombre de propriétaires et en surfaces cumulées) des forêts privées des onze départements méditerranéens des régions PACA et Languedoc-Roussillon en 2005.
Source : Moyenne des données CRPF PACA et Languedoc-Roussillon (11 départements sur 15)



- Office national des forêts (ONF),
- Communes et Associations des communes forestières (COFOR),
- Structures de regroupement de gestion (Associations syndicales libres...),
- Coopératives, experts forestiers et autres Organismes de gestion en commun.

Politiques / financements / contrôle

- Commission européenne,
- Ministères (Agriculture, Environnement, Equipement, Finances...) et organismes déconcentrés (DIACT, DRAF, DDAF, DDE, DIREN)¹,
- Conseils régionaux,
- Structures associées (OFME),
- Conseils généraux,
- Structures intercommunales (Communautés urbaines, Communautés de communes, Communautés d'agglomération, Syndicats mixtes, Pays...)

Incendies / Risques

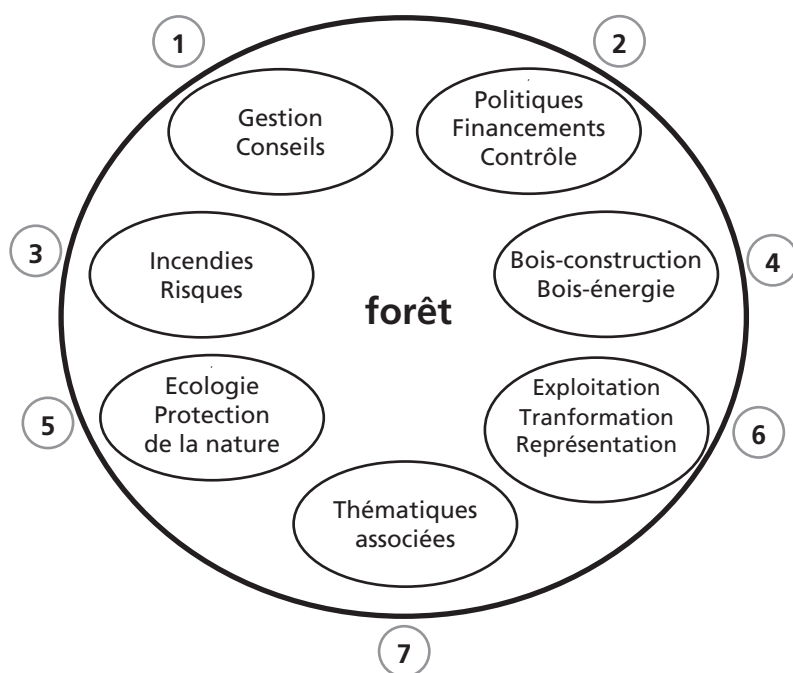
- Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt et de l'environnement contre l'incendie,
- Délégation à la protection de la forêt méditerranéenne,
- Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS),
- Comités communaux feux de forêts (CCFF).

Bois-construction / bois-énergie

- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME),
- Conseil en architecture, urbanisme et environnement (CAUE),
- Centre national de développement du bois (CNDB),
- Centre technique du bois et de l'ameublement (CTBA).

Ecologie / protection de la nature

- Conservatoires botaniques nationaux,
- Réserves naturelles,



- Parcs nationaux (quatre en région méditerranéenne),
- Systèmes associatifs non gouvernementaux dont associations de protection de la nature, locales, départementales, régionales, nationales, internationales (WWF...)

Exploitation / transformation / représentation

- Entreprises (ETF, bûcherons...),
- Coopératives forestières et OGEC,
- Interprofessions nationale, régionales, départementales,
- Chambres syndicales des exploitants forestiers et scieurs,
- Syndicats des entrepreneurs de travaux forestiers (ETF),
- Syndicats de propriétaires nationaux, régionaux, départementaux.

Thématiques non forestières associées

- *Développement local durable* : Parcs naturels régionaux (PNR) (sept en région méditerranéenne)
- *Agriculture et pastoralisme* : Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée (CERPAM), Chambres départementales d'agriculture, SAFER (Société

Fig. 2 :

Compétences et organismes de la gestion des espaces forestiers méditerranéens

1 - DIACT (ex DATAR) : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
 DRAF : Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
 DDAF : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
 DDE : Direction départementale de l'équipement
 DIREN : Direction régionale de l'environnement

Tab. I :
Principaux outils
forestiers

d'aménagement et d'établissement rural), SIME (Service interdépartemental Montagne-Elevage)...

– *Recherche* : Département Santé des forêts (DSF), Cemagref, CERMOSEM, Association Forêt Cellulose (AFOCEL), Inventaire forestier national (IFN), Institut national de recherche agronomique (INRA), CNRS, Universités...

– *Tourisme* : Association forêt-réseau-tourisme (FORESTOUR), Offices du tourisme, Centres départementaux et régionaux du tourisme (CDT)...

– *Chasse* : Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), Fédérations

nationales et régionales de chasseurs, Sociétés communales de chasse...

– *Formation - information - vulgarisation* : Centres de formation et de documentation, Ecoles forestières et universités, Centres permanents d'initiation à l'environnement (CPIE), Association Forêt Méditerranéenne...

– *Coopération internationale* : Association internationale forêts méditerranéennes (AIFM)...

On perçoit par cette liste non exhaustive la diversité des acteurs potentiellement impliqués ainsi que l'importance des thématiques non forestières associées.

Forêt privée	Forêt publique	Outils transversaux
Codes de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS)	Orientations régionales forestières (ORF)	Plans de développement de massif (PDM)
Schémas régionaux de gestion sylvicoles (SRGS)	Plans d'aménagement	Chartes forestières de territoire (CFT)
Règlements types de gestion (RTG)		Plans intercommunaux de débroussaillage et d'aménagement forestier (PIDAF)
Plans simples de gestion (PSG)		Schémas de desserte forestière
		Certifications et normes (ISO, AFNOR, PEFC, FSC...)

Stratégie Planification	Risques naturels	Espaces naturels	Financements
Plans locaux d'urbanisme (PLU)	Plans de prévention (incendies de forêt, des risques naturels, mouvements de terrain, inondations...)	Espaces boisés classés (EBC)	Fonds européens (FEDER, FEOGA, LEADER, RDR...)
Schémas de cohérence territoriale (SCOT)		Schémas départementaux d'espaces naturels sensibles (ENS)	Subventions étatiques, régionales et départementales
Plans d'aménagement et de développement durable (PADD)		Arrêtés de protection de biotope	Contrats de plan Etat-Régions (CPER)
Chartes de Parcs naturels régionaux		Plans de gestion de réserves naturelles	Contrats d'agglomérations
Chartes de Pays		Documents d'objectifs Natura 2000 (DOCOB) ZICO et ZPS	Contrats de Pays
Schémas départementaux d'itinéraires et de randonnées pédestres		ZNIEFF	

Outils

Là encore, une grande diversité existe, à la fois dans la sphère forestière pure, mais également dans les sphères associées.

Les documents que l'on peut qualifier de purement forestiers sont nombreux. Les principaux ont été regroupés dans le Tableau I.

Les outils non forestiers ayant des impacts et des répercussions sur les espaces forestiers sont extrêmement nombreux. Encore plus que pour le reste, il serait hardi, mais utile, d'essayer d'en faire une liste complète, d'autant que leurs applications, leur nombre et leurs formes varient au gré des textes de lois, des règlements, des circulaires, des décrets et des contextes locaux.

Les outils jugés les plus impactants pour les projets forestiers ont été regroupés dans le Tableau II.

Organisation territoriale

Au-delà des acteurs, des compétences et des outils d'aménagement et de gestion des espaces forestiers, se pose fréquemment la question de l'échelle de réflexion et de l'organisation territoriale.

Tab. II :
Principaux outils d'aménagement ayant un impact sur les projets forestiers

En matière forestière, le découpage le plus cohérent reste, a priori, celui des massifs, dans le sens d'entités écologiques homogènes sur le plan forestier.

Mais ce type de découpage, en zones naturelles, n'est que rarement superposable avec les découpages territoriaux plus courants. Ces derniers, qu'ils soient administratifs, politiques, économiques ou sociaux, induisent la diversité d'acteurs et d'outils évoquée plus haut.

L'exemple du département du Var illustre bien cette problématique de découpages territoriaux, d'échelles de réflexion et d'action.

Les cartes 1 à 6 présentées ci-contre reprennent les différentes échelles de réflexion, de planification et d'action mises en œuvre dans le département du Var, à partir d'un découpage communal. Elles illustrent des logiques de zonage différentes, tantôt basées sur les aspects naturels (Carte 1), politiques (Carte 2), économiques (Carte 3), sociaux (Cartes 4) ou de développement global (Carte 5).

La carte 1 illustre l'importance de la forêt dans ce département, méditerranéen s'il en est, par le rattachement des communes à l'Association départementale des communes forestières (COFOR 83). Apparaissent par dessus les limites des massifs forestiers, définis par l'Observatoire de la forêt méditerranéenne sous le nom d'« Espaces forestiers », tels que les Maures, l'Estérel, la Sainte-Baume ou encore le Haut-Pays.

Ces massifs forestiers sont également apparents sur les autres cartes.

La carte 2 illustre un découpage politique important, celui des cantons (circonscriptions des Conseillers généraux).

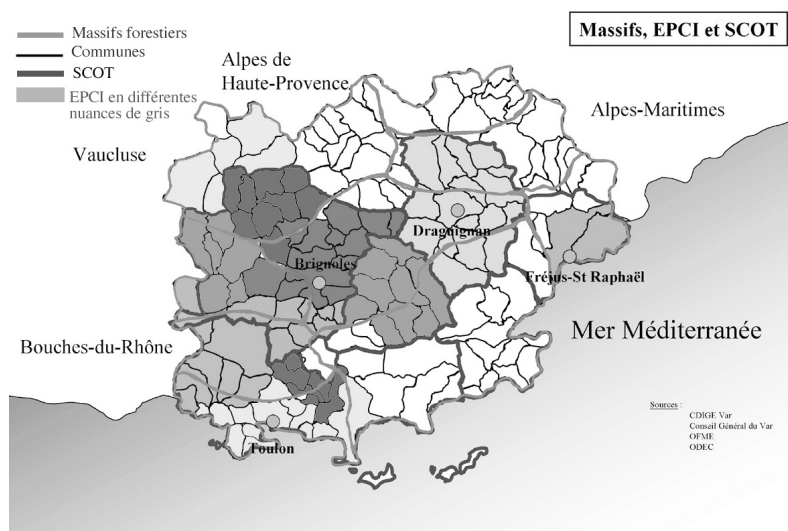
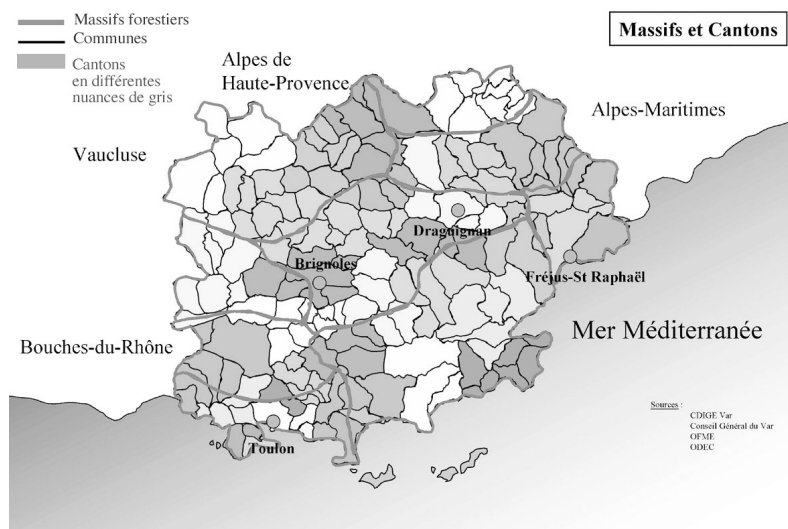
La carte 3, quant à elle, localise les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ainsi que les aires de Schémas de cohérence territoriale (SCOT), instruments centraux de la politique d'aménagement, en particulier en ce qui concerne l'urbanisme.

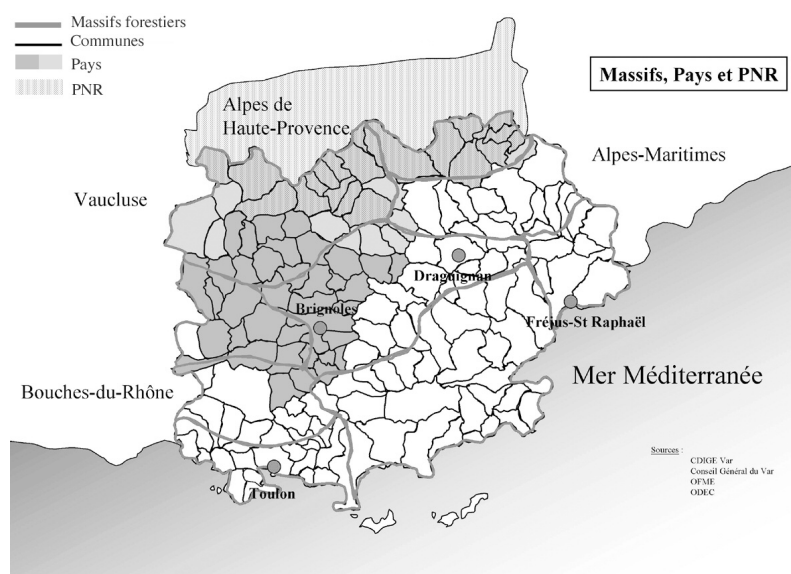
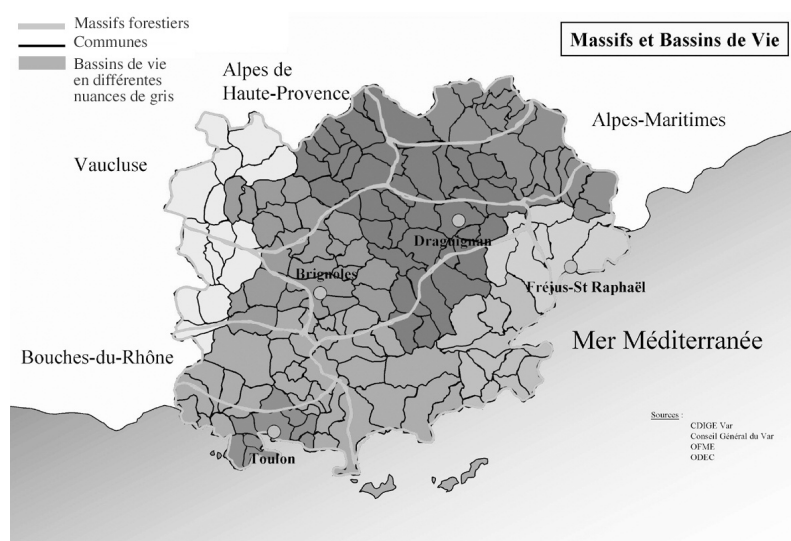
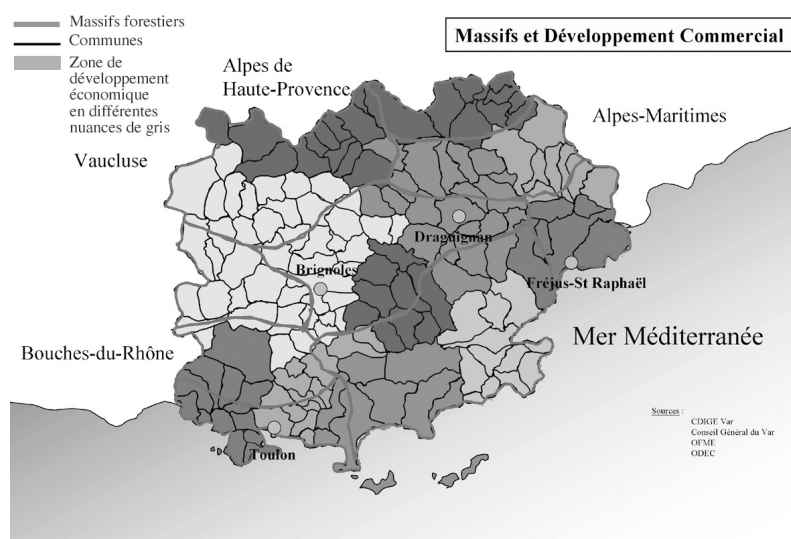
Exemple du Var, de haut en bas :

Carte 1 :
Limites communales (en gris les communes forestières) et limites des massifs forestiers (définis par l'OFME)

Carte 2 :
Cantons, communes et massifs forestiers

Carte 3 :
EPCI, SCOT et massifs forestiers





La carte 4 délimite les zones de développement commercial définies par l'Observatoire du développement économique, alors que la carte 5 traite des découpages en Bassins de vie. Enfin la carte 6 localise les zones de projets de territoire plus globaux que peuvent représenter les Parcs naturels régionaux ou les Pays.

Notons que l'exemple du Var n'est pas singulier, il représente au contraire, plutôt bien, la complexité des échelles et la difficulté rencontrée au quotidien par les gestionnaires et les décisionnaires pour prendre en compte l'ensemble des facteurs entrant en jeu dans la gestion durable et concertée des espaces forestiers méditerranéens.

Il n'existe évidemment pas de « solution miracle » ou d'échelle pertinente généralisable. Toutes ont leur raison d'être, leurs intérêts et leurs limites. La question est de savoir comment articuler les actions forestières autour de ces échelles préexistantes, en intégrant également, au mieux, les outils, acteurs et compétences qu'elles induisent.

Pourtant, le système global allant vers toujours plus de complexité, on est en droit de se demander si, à l'avenir, ne se posera pas la question d'une simplification des couches territoriales et des outils existants, nécessitant une clarification des rôles de chacun ?

L'évolution du paysage institutionnel, qu'a entraîné la décentralisation et le développement de structures intercommunales, sera peut-être un pas vers cette clarification et vers une amélioration globale de la prise en compte des questions forestières dans les démarches territoriales qui se généralisent. Il faut en tout cas l'espérer et travailler en ce sens.

N.L.

Exemple du Var, de haut en bas :

Carte 4 :

Zones de développement économique et massifs forestiers

Carte 5 :

Découpage en bassins de vie et massifs forestiers

Carte 6 :

Parc naturel régional, Pays et massifs forestiers