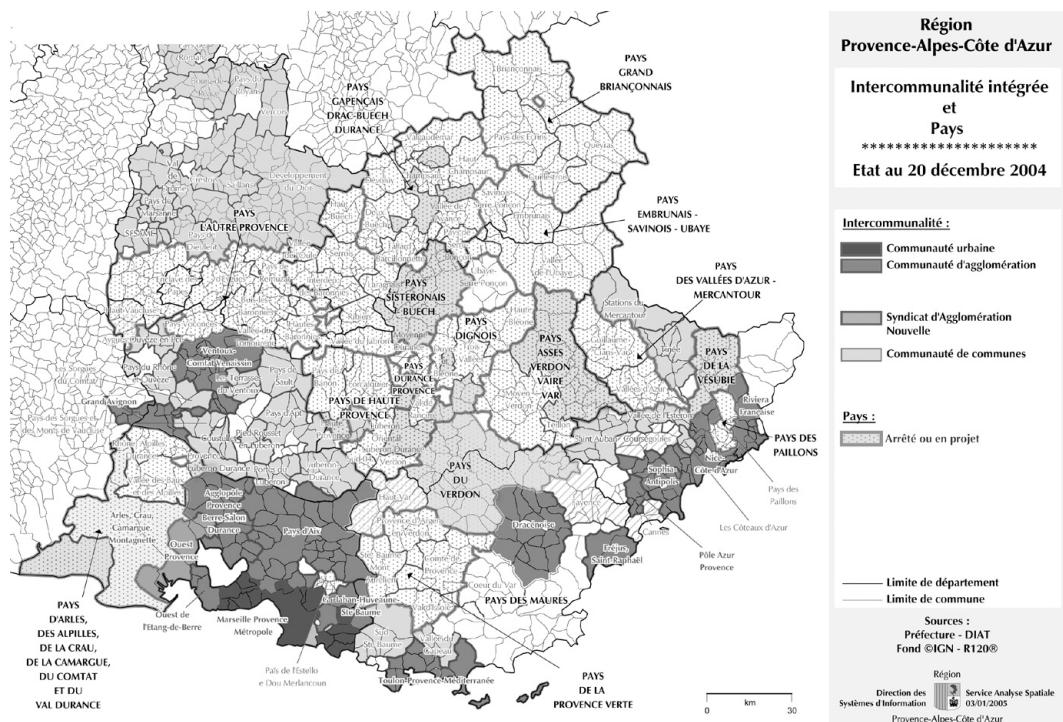


Quelle place pour la forêt, en région méditerranéenne française, dans le “millefeuille” des territoires et des outils disponibles ?

par Philippe LANGEVIN

La longue histoire de la centralisation en France a longtemps ignoré les spécificités de ses territoires et les données de leur géographie. De la constitution des départements et des communes en 1790, à ces toutes dernières années, le pouvoir pouvait être déconcentré, mais pas décentralisé. Il suffit de rappeler à ce titre les héritages de la Révolution, du premier et du deuxième Empires et des quatre premières républiques pour se convaincre que l'unité française ne saurait tolérer que ses espaces puissent prendre en main leur propre destin.

Timidement engagée dans les années 60, enfin reconnue comme un nouveau principe de gouvernance en 1982, la décentralisation bouleverse l'ordre établi en reconnaissant aux collectivités territoriales « droits et libertés ». Mais ni le transfert de l'exécutif, ni la suppression des tutelles, ni la capacité enfin reconnue à ces collectivités d'intervenir en matière économique, ni les transferts de compétences organisés en 1983 et en 2004, ne remettent en cause un découpage administratif d'un autre temps marqué par l'éclatement du pays en 36 778 communes et l'absence de toute tutelle d'une collectivité sur une autre. Un nouveau paysage s'est installé mais toute liberté a été laissée aux pouvoirs locaux dans leurs domaines d'interventions, au delà de leurs compétences obligatoires. Cent départements, 4 054 cantons, et 26 régions ne simplifient pas un paysage déjà occupé par 14 855 syndicats intercommunaux à vocation unique et 2 165 syndicats intercommunaux à vocation multiple.



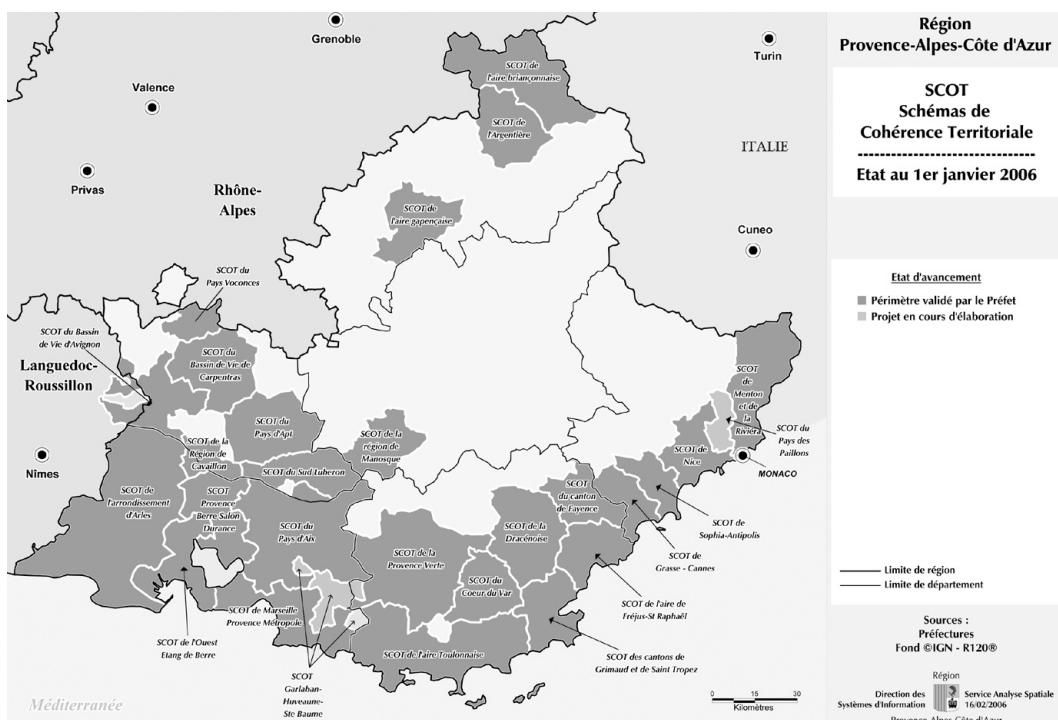
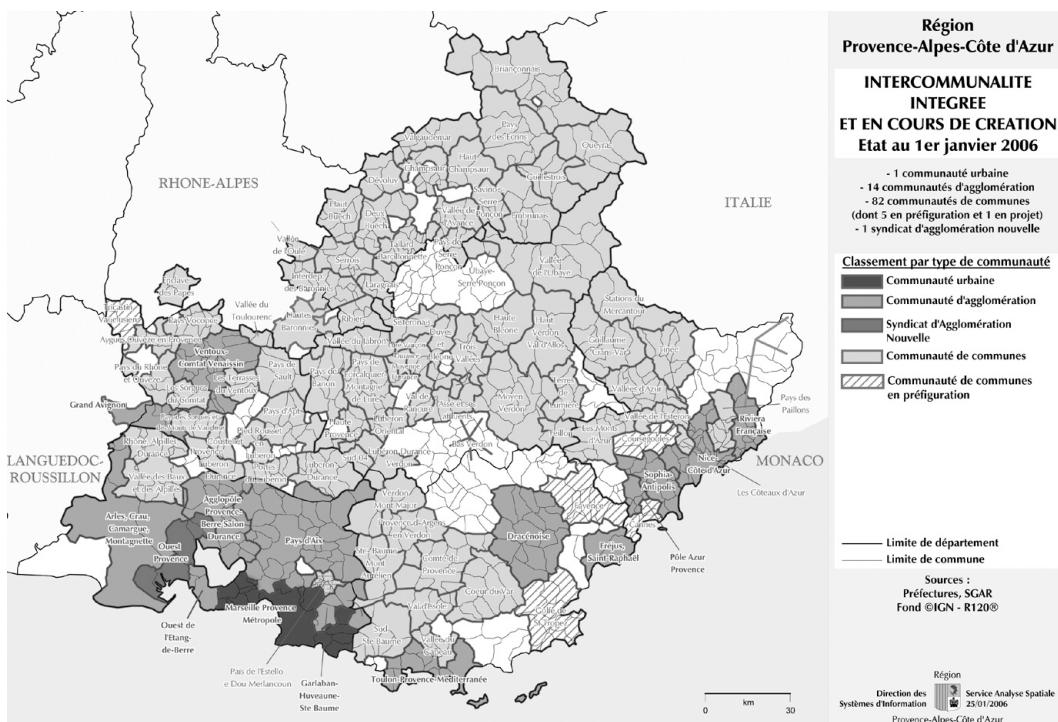
Il faudra attendre la loi sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, puis celle sur la simplification de l'intercommunalité du 12 juillet 1999, pour que les communes soient incitées par l'Etat à se regrouper sur des espaces davantage pertinents où le développement économique et l'aménagement du territoire pouvaient prendre un sens, au moins théorique. Et c'est ainsi que, fortement incités par des dotations publiques, 2 525 Etablissements publics à fiscalité propre ont été constitués en quelques années. Quatorze communautés urbaines, 162 communautés d'agglomération et 2 343 communautés de communes ont rejoint les six syndicats d'agglomération nouvelle institués en 1970. A ce jour 88% des communes regroupant 84% de la population sont engagées dans une communauté à fiscalité propre. Et comme si ces différents niveaux ne suffisaient pas, les lois du 4 février 1995 et du 25 juin 1999 ont ouvert aux communes la possibilité de se regrouper en Pays et en Agglomération dans le cadre de projets partagés de développement. Ces Agglomérations ayant été le plus souvent confondues avec les Communautés du même nom, ce sont 340 Pays qui ont complété un millefeuille déjà passablement encombré.

1 - DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale devenue DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires

La question du territoire

Si chacun s'accorde à reconnaître la pertinence de politiques territoriales pour mobiliser les acteurs, construire une démocratie participative, valoriser les ressources locales, tisser des liens et ainsi accroître l'efficacité des politiques publiques, la question de la cohérence de ces multiples territoires reste en suspens. En effet, ces territoires administratifs ne correspondent pas aux territoires du développement économique ou de l'exploitation de leurs ressources. Les premiers, de plus en plus nombreux, restent enfermés dans des logiques politiques et des découpages communaux, les seconds évoluent sans cesse avec l'impact des équipements, des infrastructures et des modes de vie d'une société caractérisée par une mobilité croissante et généralisée.

De fait, le territoire est un mot valise qui porte des réalités contrastées. Vu d'en haut, il renvoie aux politiques nationales et communautaires. Il est aménagé à partir des experts et des fonctionnaires de la DATAR¹ ou de la Commission européenne dans une même conception du développement nationale ou communautaire. Leur objectif terri-



torial est celui de la réduction des inégalités de toutes natures qui affectent les espaces et handicapent leurs marchés, notamment du travail. Il appartient à l'Etat, et, de plus en plus, à la Commission européenne, d'aider les espaces en retard de développement pour leur permettre de se rapprocher de la moyenne des autres régions. Vu d'en bas, le territoire entend mobiliser toutes les res-

sources des espaces de légitimité des élus locaux. Le territoire est proximité, espace des déplacements quotidiens et lieu d'expression de la démocratie locale. Les uns ne connaissent qu'un modèle de développement, les autres qu'un territoire de projet.

Les ruptures des années 1973-1979, la fin des politiques Keynésiennes et le ralentissement de la croissance placent aujourd'hui

nos économies en quête d'un nouveau modèle. Le territoire en relève par des passages douloureux : d'une économie dominée par l'industrie à une économie dominée par le tertiaire, d'une population jeune à une population âgée, d'un Etat Providence à un Etat modeste, d'espaces ruraux considérés comme sans avenir aux nouvelles dynamiques des campagnes, de la ville à la métropole, d'engagements collectifs à des mobilisations individuelles, du plein emploi à l'insertion, du long terme au court terme, d'une société du bien à une société du lien... C'est dans ce changement que le passage de la croissance économique au développement local prend tout son sens. En fait, le territoire peut être décliné de trois manières :

– le territoire administratif est celui des communes, des communautés, des cantons, des régions. Il ne se discute pas. C'est celui de l'intervention des collectivités territoriales, des EPCI² sur des limites qui remontent à la Révolution française. La nation est évidemment un autre territoire administratif. Toute l'organisation de l'administration est conçue sur ces espaces ;

– le territoire vécu est celui de la vie quotidienne, des déplacements domicile-travail, de l'aire d'attraction des grandes surfaces et des zones d'activité, des équipements collectifs. Il s'accroît avec les facilités de déplacements, le niveau de vie, les infrastructures de communication. Il s'appelle bassin d'habitat, zone d'emploi ou aire urbaine ;

– le territoire géographique est celui de la nature, défini par le relief, le couvert végétal, le climat, le réseau hydraulique. On parle alors de bassin versant, de vallées, de zones côtières, de massifs forestiers, de massif montagneux.

Une bonne logique voudrait que ces trois territoires se rapprochent pour que les politiques dont ils sont l'objet s'expriment sur un cadre cohérent. Or, ce n'est pas le cas. Les territoires administratifs sont statiques. Certains d'entre eux n'ont plus aucune signification économique comme les arrondissements et d'autres en ont de moins en moins comme les cantons ou les communes. Les territoires vécus sont mobiles, ouverts, évolutifs avec le réseau de communications, l'arrivée d'une entreprise ou du TGV, la construction de logements ou l'ouverture de grandes surfaces. Les territoires naturels perdent progressivement leur identité, mités par l'habitat individuel, bousculés par les déplacements, soumis aux risques naturels. Ils résistent mal aux « dégâts du progrès ».

La quête de nouveaux territoires

C'est pour essayer de faciliter d'improbables convergences que la loi Chevènement du 12 juillet 1999 invite les communes à se regrouper dans des intercommunalités de gestion en proposant de nouvelles formes de regroupement : les communautés de communes pour les regroupements de moins de 50 000 habitants, les communautés d'agglomération pour ceux qui ont entre 50 000 et 500 000 habitants, les communautés urbaines au delà. Des dotations de l'Etat et l'encouragement à un système de taxe professionnelle unique ont ainsi pu amorcer un mouvement vers la définition et la mise en œuvre de politiques communautaires principalement dans le champ du développement économique, de l'aménagement de l'espace, de l'environnement et du logement. Néanmoins, l'étendue des compétences transférées est celle de l'intérêt communautaire défini par les communes (pour les communautés de communes) ou les EPCI pour les autres, conception qui peut varier considérablement d'un regroupement à un autre. Deux documents intercommunaux concernent l'habitat et les déplacements urbains, les plans locaux pour l'habitat et les plans de déplacement urbain.

La loi Voynet du 26 juin 1999, pour sa part, s'attache notamment à proposer aux communes de se regrouper sur des territoires de projet appelés à définir une charte et à contractualiser avec l'Etat et la Région pour sa mise en œuvre. Les pays en zone urbaine et les agglomérations en zone urbaine ne sont soumis à aucune obligation si ce n'est celle de mettre en place un conseil de développement appelé à accompagner les élus locaux dans leur démarche. Composés de représentants de la société civile, ces conseils de développement témoignent d'une nouvelle forme de démocratie participative et de l'essai de placer les politiques de développement local dans des territoires de projet pertinents.

La loi Gayssot du 13 décembre 2000, solidarité et renouvellement urbain, modernise les problématiques de l'urbanisme en rapprochant des démarches liées aux déplacements, à l'urbanisation et au développement trop souvent conduites de façon autonome. Au niveau communal, les plans locaux d'urbanisme (PLU) sont appelés à remplacer les plans d'occupation du sol (POS) en prenant

2 - EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

en compte non seulement l'occupation du sol mais aussi son accessibilité suivant ses fonctions. Ils doivent se construire dans le cadre d'un projet communal. Au niveau intercommunal, les Schémas de cohérence territoriale (SCOT), sur des périmètres arrêtés par le préfet et définis par des syndicats mixtes ad hoc, assurent la compatibilité entre les PLU, la gestion équilibrée de l'espace, la maîtrise de l'urbanisation et la mixité sociale de l'habitat. Le projet d'aménagement et de développement durable du territoire retenu prend en compte l'habitat, le développement économique, l'équilibre social de l'habitat, le respect de l'environnement pour lutter contre la péri-urbanisation et limiter les transports individuels. En l'absence de SCOT de nouveaux espaces ne peuvent pas être ouverts à l'urbanisation. Le volet habitat de la loi met les communes de plus de 3 500 habitants faisant partie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants dans l'obligation d'avoir un parc social au moins égal à 20% des résidences principales. Le volet déplacements renforce l'aspect « prescription » du plan de déplacement urbain. La loi renforce le plan local de l'habitat qui devient intercommunal et engage les agglomérations de plus de 100 000 habitants à définir un plan de déplacement urbain.

La loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 procède à des ajustements en enlevant à la loi Gayssot les mesures les plus contraintes, notamment celles, en l'absence de SCOT, du gel à l'ouverture à l'urbanisation des zones de futures urbanisations et des zones naturelles des communes situées dans une bande de 15 km autour de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants. Le seuil est porté à 50 000 habitants. Le PPAD, exclusivement constitué des orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues par la commune n'est plus opposable aux tiers.

Se superposent ainsi de nombreux territoires dont la cohérence n'est pas assurée. Entre la loi Voynet (des projets sans moyens) et la loi Chèvènement (des moyens sans projet), l'assimilation des agglomérations aux communautés d'agglomération, le refus de nombreux maires de s'engager dans l'intercommunalité, la superposition des territoires de gestion et des territoires de projet, le maintien des cantons et des arrondissements, la carte est devenue totalement illisible. La démocratie locale ne peut plus s'exprimer, les espaces se chevauchent allègrement et les intérêts politiciens prennent



souvent le pas sur les logiques territoriales. Beaucoup de ces territoires ont des limites étonnantes qui traduisent des décisions locales politiciennes.

Les espaces forestiers
en Provence-Alpes-
Côte d'Azur

Place de la forêt dans l'intercommunalité

Les territoires forestiers ne connaissent pas les limites des communes ou des intercommunalités. On les trouve tout à la fois dans les espaces naturels (parcs nationaux, parcs naturels régionaux, les réserves naturelles), les chartes forestières de territoire, les Plans intercommunaux de débroussaillage et d'aménagement forestier, les contrats de milieu, les sites pilotes d'agriculture durable, les chartes pour l'environnement, les agendas 21, les espaces Natura 2000...

C'est parce qu'elle est par nature multifonctionnelle que la forêt se retrouve dans toutes les dimensions du développement : comme élément du paysage, ressource économique, espace de loisirs, source d'énergie, élément du patrimoine et de la biodiversité, la forêt méditerranéenne est à la fois partout et nulle part. Elle ne fait pas l'objet d'une approche intégrée. La carte jointe retient un découpage de toute la région Provence-Alpes-Côte d'Azur en espaces forestiers, dont aucun ne recouvre un territoire de projet.

L'examen des compétences retenues le plus souvent par les communautés montre que la forêt est rarement prise en compte comme un tout. La compétence « forêt » dans les régions méditerranéennes se décline ainsi dans ses dimensions économiques (filière bois-énergie, ressource pour l'industrie du bois, scieries, sylvo-pastoralisme, pâturage...), sociales (accueil du public, éducation à l'environnement, tourisme, valorisation du patrimoine...), environnementales (gestion durable des massifs, espaces protégés, risques incendies...). Encore faut-il souligner que, même dans ces domaines, la forêt est rarement présente dans les politiques de développement local.

Dans les principaux champs d'intervention des communautés, les taux d'intervention qui concernent la forêt sont faibles : moins de 2% pour le développement économique, moins de 5% pour l'aménagement de l'espace, autour de 12% pour le paysage. D'une façon générale, les communes des régions méditerranéennes sont moins favorable à l'intercommunalité que celles de l'Ouest ou du Nord du pays. Elles placent « plus bas » leur conception de l'intérêt communautaire. D'une façon spécifique, les intercommunalités les plus ouvertes sur leurs forêts sont celles du Vaucluse, de la Drôme, de l'Ardèche et des Pyrénées Orientales. C'est ainsi que dans les contrats de territoire de Languedoc-Roussillon ou de Provence-Alpes-Côte d'Azur, et notamment les contrats de pays, la forêt est rarement présente, pour ne pas dire pratiquement absente.

Ces difficultés n'ont évidemment pas échappé aux aménageurs qui font régulièrement appel aux nécessaires cohérences des politiques publiques locales, au bon sens des élus locaux et à l'obligation du dialogue. A l'évidence, ces bonnes intentions ne suffisent pas et dans un contexte porté par le désengagement de l'Etat et la multiplication des territoires, la forêt méditerranéenne ne se retrouve pas. L'espace de légitimité et d'intervention des élus locaux n'est pas celui des massifs forestiers et ni l'Etat, ni les Régions ne peuvent efficacement jouer un rôle de régulateur devant la multiplication des initiatives et le foisonnement des déclarations. Ils accompagnent les initiatives locales. Ils ne les coordonnent pas.

Plutôt que de s'attarder sur une réforme impossible, le sacre des notables ou l'éclatement des territoires, il semble plus positif de considérer que le mouvement est lancé, la

démarche inachevée, mais la cohérence possible. Certes, c'est mal parti. Les relations entre l'Etat et les Régions, à l'occasion de la préparation des futurs contrats de projet ne sont pas au beau fixe, celles entre les collectivités territoriales ne s'améliorent pas avec le temps, les territoires continuent à s'empiler dans un millefeuille administratif redoutable. Mais tout porte à croire que, devenue un enjeu de société, la forêt méditerranéenne va s'imposer à la multitude de ses aménageurs parce qu'elle apporte des éléments de réponse aux grandes évolutions constatées dans les modes de vie. L'accroissement du temps libre, le vieillissement de la population, la crise énergétique, l'intérêt accordé à la nature et à l'environnement, la défense de la biodiversité, l'appel à des ressources non monétaires (cueillette, chasse, pêche...) vont inéluctablement placer la forêt au centre des enjeux du siècle.

Aujourd'hui, la forêt méditerranéenne est un bien public aux mains d'acteurs privés et, économiquement, compte peu. Mais sa valeur ajoutée ne s'apprécie pas en termes de tonnage de bois traité à Tarascon ou en bois de chauffage de la forêt des Maures. Elle est au cœur d'une nouvelle approche du développement. On peut estimer que les approches territoriales du développement, somme toute récentes, ne sont que le début d'un processus qui devra aboutir à terme à la victoire de la pertinence sur l'incohérence.

En fait, si nous commençons à poser les bonnes questions, nous n'avons pas encore les bonnes réponses au delà de déclarations incantatoires. Dans cet environnement, l'association Forêt Méditerranéenne exerce un devoir d'alerte envers les acteurs publics et notamment les collectivités territoriales et leurs groupements :

- pour qu'elles ne considèrent pas leurs espaces forestiers comme de simples espaces privés sans intérêt économique ;
- pour qu'elles intègrent résolument leurs massifs dans leurs stratégies environnementales ;
- pour qu'elles ne limitent plus leur conception de la protection contre les incendies à celle de l'habitat individuel ;
- pour qu'elles acceptent que l'identité de leurs forêts déborde sur la légitimité de leurs collectivités voisines ;
- pour qu'elles reconnaissent que la forêt méditerranéenne relève de l'intérêt général.

Ph.L.