

La structuration des politiques forestières de territoire en région Provence-Alpes-Côte d'Azur

par Pierre GAILLARD et Elise LEBOURDONNEC

L'Observatoire de la forêt méditerranéenne est chargé depuis plusieurs années de suivre et d'appuyer méthodologiquement l'ensemble des politiques forestières de territoire en construction dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Devant la multiplication des projets de politiques forestières induisant dans plusieurs cas des chevauchements, et grâce au financement du Secrétariat général aux affaires régionales de Provence-Alpes-Côte d'Azur (SGAR), cet organisme a souhaité mener une étude afin d'essayer de déterminer dans quelle mesure un échelon de territoire pouvait être plus pertinent qu'un autre pour porter ce type de politique. Afin de répondre à cette question, deux phases de travail ont été nécessaires.

Tout d'abord une phase permettant de caractériser les territoires les plus à même de porter un projet, de par leurs délégations de compétences. Ensuite, à partir d'un échantillonnage, vérifier sur le terrain ce qui est fait concrètement, les thématiques abordées et les facteurs de blocage potentiel.

Pour pouvoir répondre à la question principale, le prélude à l'étude a été de savoir ce qu'était concrètement une politique forestière de territoire. En effet, on se trouve devant une multitude de types de territoires, avec des compétences déléguées ou non, des caractéristiques spatiales très diversifiées. D'autre part, ces territoires peuvent utiliser une multitude d'outils, de manière très diverse, voire antagoniste. Finalement, on en arrive à la conclusion que ce n'est pas tant le territoire ou l'outil utilisé qui permet de dire « oui, on est en face d'une politique forestière de territoire », mais plutôt la façon dont est abordée la forêt et les méthodes utilisées par les acteurs du territoire. Alors bien sûr, il y a des outils existants qui se destinent plus particulièrement à construire une politique forestière de territoire et derrière lesquels on a

toutes les chances d'avoir un projet bien construit. L'outil le plus marquant est la Charte forestière de territoire (CFT).

Quoiqu'il en soit, on peut essayer de définir quelques pistes pour pouvoir caractériser une politique forestière de territoire.

Cette dernière doit :

- être clairement délimitée dans l'espace et appropriée par les acteurs locaux ;
- toucher à l'ensemble de la forêt (multifonctionnalité), mais aussi à ses interactions avec le territoire ;
- montrer une mobilisation tangible de : techniciens et différents courants d'opinion, décideurs politiques, propriétaires publics et privés ;
- être dirigée vers une stratégie partagée établie à partir des grands enjeux de la forêt du territoire et ciblée vers des objectifs à atteindre dans une durée donnée ;
- se concrétiser par des actions compatibles avec la taille du territoire

Maintenant que le concept de politique forestière de territoire est défini, nous pouvons aborder le recueil des compétences. Là encore se pose une question de base : qu'est-ce qu'une compétence « forêt » ? Il apparaît qu'elle est, soit :

- économique, au travers du bois-énergie, des compétences liées aux pistes... ;
- sociale, au travers de l'accueil du public, l'éducation à l'environnement ;
- environnementale au travers de la valorisation de la gestion durable des massifs ;
- liée aux risques notamment incendie.

D'autre part, on note deux types de compétences : des compétences générales permettant de définir une politique (ex : « étude »,

« politique générale de l'environnement »...) et des compétences spécifiques plus à même de permettre la mise en œuvre concrète d'une politique par des actions, ou du moins ne permettant la définition que d'une partie sectorielle d'une politique (ex : « valorisation des peuplements forestiers », « prévention des risques incendies »...)

Ainsi et après analyse des données fournies par les préfectures départementales, les résultats sont présentés dans le Tableau I.

En tout, 338 intercommunalités ont des compétences valorisables par rapport à la définition ou la mise en œuvre d'une politique forestière de territoire. Ces compétences concernent aussi bien le développement de politiques générales de l'environnement, la valorisation des espaces boisés, le bois-énergie, le développement de sentiers de randonnée... que des compétences plus générales d'étude.

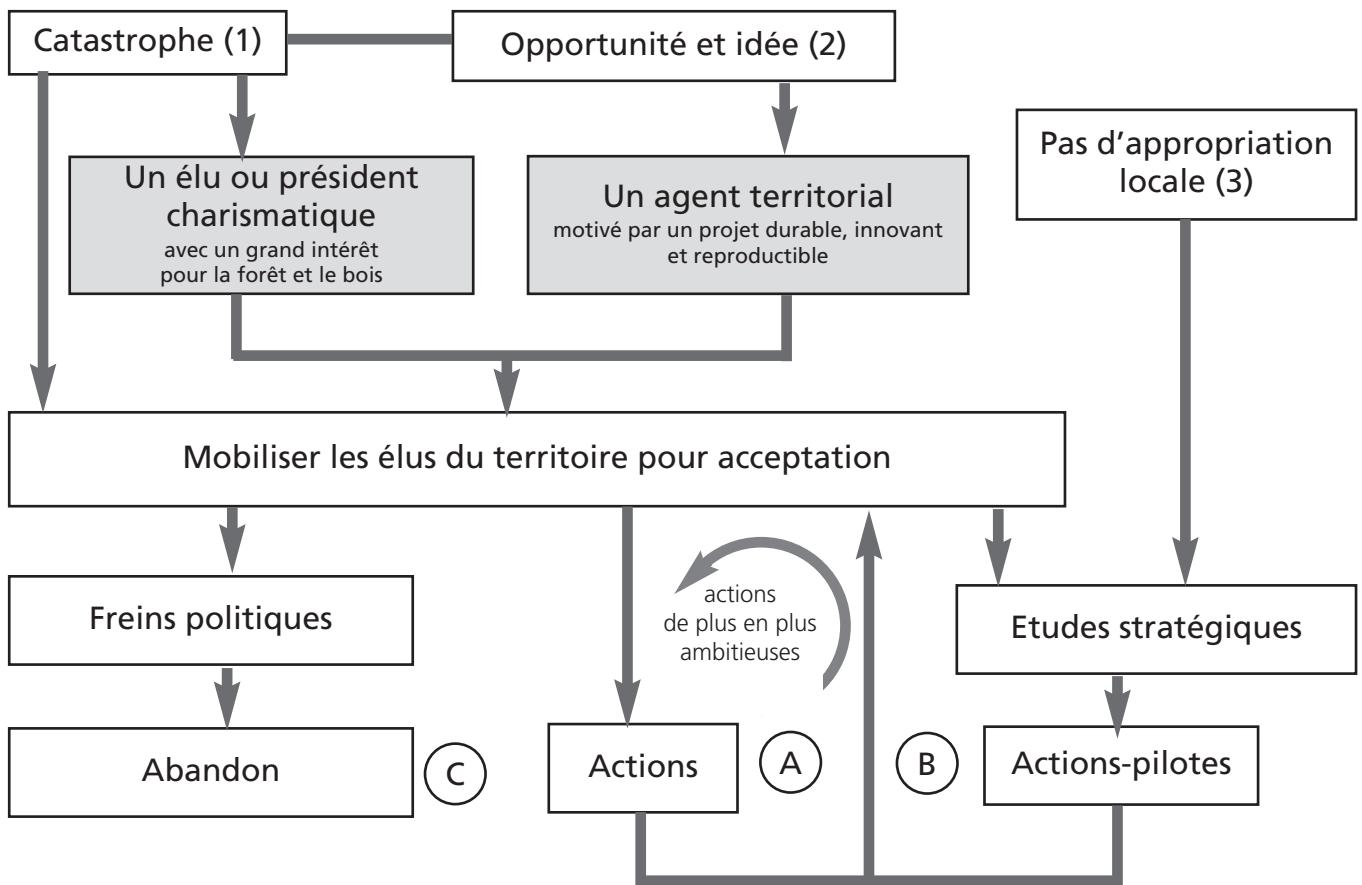
Cette première phase de l'étude est utile pour deux choses. Premièrement, elle a permis d'identifier les territoires ayant des compétences liées à la forêt et pouvant ainsi légitimement développer une politique forestière. Deuxièmement, cela a permis de définir un échantillon représentatif de cas qui seront utilisés lors de la partie suivante de l'étude.

En effet, pour pouvoir répondre à la question initiale, il a été nécessaire de rencontrer plusieurs acteurs du territoire, de recueillir leur perception vis-à-vis de la forêt et de la façon dont ils pourraient ou ont déjà développé une politique forestière. Cela a permis, dans un premier temps, d'établir un schéma permettant d'expliquer comment se développaient les politiques forestières de territoire (Cf. Fig. 1).

Intercommunalités	338	Etablissements publics de coopération intercommunale	234	Etablissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre	Communautés de communes	76	
					Communautés d'agglomération	14	
					92	Communauté urbaine	1
						Syndicat d'agglomération nouvelle	1
						SIVOM	42
						SIVU	100
						Syndicats mixtes	104

Tab. I :

Nombre de collectivités avec des compétences valorisables vis-à-vis de la thématique forestière en région PACA



Pour qu'une politique se développe, l'enjeu est dans un premier temps de mobiliser les acteurs du territoire et notamment les élus. Cela se fait principalement suite à une catastrophe (incendies, glissements de terrain...) ou grâce à un élu ou technicien motivé. Cette mobilisation est souvent d'une ampleur mesurée, et l'on commence par faire des actions forestières concrètes (Cf. Fig. 1, boucle A). Ces actions se multiplient et le besoin de développer une politique forestière se fait alors sentir (boucle B). On peut aussi arriver à un stade où la forêt n'intéresse plus et l'on arrive en C. Ce qui est important de noter est que la plupart des projets qui fonctionnent sont rentrés dans la forêt par l'action et non la définition directe de la politique. Enfin, reste le cas 3, résultant d'une volonté d'un organisme extérieur non représentatif du territoire. Souvent, ces organismes estiment que le territoire a besoin de développer une politique (que ce soit justifié ou non) et le poussent à le faire. La mobilisation passe là aussi par les actions-pilotes, mais on arrive beaucoup plus fréquemment à un rejet de la thématique forestière.

La récolte des données de base, les entretiens réalisés ainsi que la compréhension de la façon dont se développaient les politiques forestières territoriales ont permis de nous éclairer quant à la question de départ, à savoir « y a-t-il un échelon plus pertinent pour développer une politique forestière de territoire » :

– en ce qui concerne l'échelon territorial, il est montré que les politiques forestières de territoire développées à l'échelle d'un Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) résultait plus souvent de la volonté d'élus locaux et, en général, permettaient de mettre en œuvre plus de projets. En ce qui concerne les Parcs naturels régionaux (PNR) et les Pays, les résultats vis-à-vis des actions mises en œuvre sont beaucoup plus hétérogènes. Quelques-unes marchent très bien, d'autres beaucoup moins ;

– pour ce qui est de la répartition géographique, les EPCI en zone de montagne et rurale mettent le plus souvent en œuvre des actions liées à la valorisation de l'espace

Fig. 1 :
Schéma illustrant
le développement
des politiques forestières
de territoire
OFME 2006

forestier d'un point de vue économique, les Pays et PNR étant plus axés sur le développement de l'aval de la filière.

Les EPCI en zone urbanisée et côtière s'intéressent plus à la défense des forêts contre l'incendie (DFCI) et au développement du patrimoine, tandis que les Pays et PNR s'orientent vers l'accueil du public en forêt ;

– en ce qui concerne les différents chevauchements, il est montré que sur un territoire donné, le fait qu'il y ait des communes non intégrées à des intercommunalités freine les projets. Il en va de même dans le cas de structures se partageant quasiment le même territoire. A contrario, le fait que des territoires se chevauchent ponctuellement semble favorable à la dynamique des territoires, ces derniers bénéficiant d'une sorte d'émulation collective ;

– enfin, la présence d'une CFT sur un territoire facilite le dialogue entre les structures.

L'ensemble de cette étude montre bien qu'il n'y a pas un échelon plus pertinent pour développer une politique forestière de territoire, mais qu'il y a une nécessaire adaptation en fonction des résultats attendus. De même, elle montre que certains types de territoire auront probablement plus de difficultés à mettre en œuvre une politique. Alors bien sûr, il est évident que le facteur humain est le plus important pour développer ce type de projet.

Toujours est-il que se poser la question du territoire sur lequel on veut travailler en fonction des résultats attendus, ne peut que faciliter le développement et améliorer le contenu des futures politiques forestières de territoire de la région.

P.G., E.L.B.



Photo 1 :
En région PACA, 38 % de la surface
est couverte de formations boisées...
Photo D.A.