

# Les forêts méditerranéennes dans l'aménagement du territoire

par Jean BONNIER

*Alors même que, dès l'origine de l'Association et de la revue, des urbanistes et des aménagistes étaient présents parmi les fondateurs, il a fallu la décentralisation pour, qu'enfin, l'on puisse ne plus oublier les forêts méditerranéennes dans l'aménagement du territoire et ne plus les considérer comme un joli décor plus ou moins utile.*

## Au commencement demeurait le souvenir de l'administration des Eaux et Forêts

Notre exercice consiste en une lecture de l'évolution de la place faite aux forêts méditerranéennes entre 1978 et 2008, dans les nombreuses préoccupations et réalisations de l'aménagement du territoire.

En 1978, nous nous trouvons dix-huit ans après la promulgation de deux lois, la loi du 22 juillet 1960, instituant les Parcs nationaux et la loi 60-808 du 5 août 1960, loi d'orientation agricole qui a assez radicalement réorganisé l'administration de l'agriculture et des forêts de notre pays. Depuis lors, seule la loi 66-505 du 12 juillet 1966 avait créé une référence particulière aux forêts spécifiquement méditerranéennes, tout simplement car il s'agissait d'un texte orienté vers la protection des forêts contre l'incendie : les forêts des territoires méditerranéens retiennent l'attention des pouvoirs publics car elles brûlent souvent et beaucoup.

Peu de temps avant la promulgation de ce texte, avait été créée, en 1963, la première Entente interdépartementale de France, l'Entente interdépartementale en vue de la protection des forêts contre l'incendie ; son objectif essentiel est de donner à l'Etat (alors totalement centralisé) un seul interlocuteur pour représenter, peu à peu, les quinze départements méditerranéens concernés par la question. Par la suite, l'Entente regroupera peu à peu les quinze départements méditerranéens, ceux de Corse (2A, 2B), ceux de Languedoc-Roussillon (11, 30, 34, 48, 66), de Provence-Alpes-Côte d'Azur (04, 05, 06, 13, 83, 84) et ceux de Rhône-Alpes (07, 26) et étendra ses activités, en particulier

dans le domaine de la communication et de la sensibilisation du public.

En 1966, l'Etat avait créé un outil lié à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), les OREAM (Organisation pour l'étude et l'aménagement des aires métropolitaines), dont l'un s'est peu après appliquée à l'aire métropolitaine marseillaise, mais pas aux aires de Montpellier ou de Nice, ni de Toulon.

En 1967, le décret 67-158 du 1<sup>er</sup> janvier, permet la création des Parcs naturels régionaux. Se mettent alors en chantier ceux de Camargue (peu forestier) et du Luberon.

Parallèlement (en effet, cela ne se recoupe guère), la loi 67-1253 du 30 décembre 1967, loi d'orientation foncière, invente l'urbanisme de la fin du XX<sup>e</sup> siècle, à travers les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les Plans d'occupation des sols (POS) qui succèdent aux plans sommaires d'urbanisme (PSU).

En 1973, est mise en place par Georges Pompidou, la Mission interministérielle pour la protection et l'aménagement de l'espace méditerranéen (Mission Storelli) au sein de laquelle, un forestier, André Manche (1936-2007) porte, enfin, un premier discours forestier dans le concert du développement débridé qui sévit sur le littoral comme dans les stations de ski.

Pour compléter (mais sans doute pasachever) le tableau, la loi 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature vient inscrire, une notion nouvelle que l'on a pu qualifier d'acte de naissance du droit français de l'environnement<sup>1</sup>.

Ainsi, de 1960 à 1980, s'est comme abattue sur le territoire réel comme sur le territoire administratif, une pluie de dispositions visant à un aménagement du territoire à la fois très actif et très centralisé.

Mais on cherchera avec difficulté, tant dans les textes que dans les documents locaux, une trace de préoccupations relatives à la gestion des forêts des régions méditerranéennes.

De leur côté, les urbanistes-aménagistes, tentaient d'organiser et d'ordonner le développement régional : celui-ci a été particulièrement actif en régions méditerranéennes, à travers de très importants investissements publics (aménagement hydroélectrique du Bassin de la Durance, aménagement hydraulique du Bas-Rhône puis du littoral du

Languedoc-Roussillon, équipements atomiques de Marcoule, Pierrelatte et Cadarache, port de Fos-sur-Mer, Sophia-Antipolis, stations de ski des Alpes-du-Sud, réseau autoroutier...) au moment où venaient d'arriver un bon million de rapatriés d'Afrique du Nord et au cœur des « trente glorieuses ».

De l'autre, les sylviculteurs s'organisaient ou se réorganisaient :

– l'Office national des forêts, jeune établissement public se voyait encore le successeur de la défunte administration des Eaux et Forêts, mais recentrait son activité sur les forêts « soumises<sup>2</sup> » au Régime forestier, celles des collectivités locales (surtout les communes) et celles, domaniales, de l'Etat,

– les Centres régionaux de la propriété forestière commençaient à s'organiser et entreprenaient avec pas mal de difficultés, leurs tâches d'appui auprès des propriétaires, surtout en vue de préparer les Plans simples de gestion.

Les Directions départementales de l'agriculture, dans le meilleur des cas où celles-ci s'étaient dotées d'ateliers d'aménagement rural (Bouches-du-Rhône, Alpes-Maritimes...) tentaient de glisser un message forestier dans leurs relations avec les urbanistes, lorsque la pression exercée par les agriculteurs leur laissait un peu de répit.

Ainsi, peut-on dire qu'au début de la décennie 1980, les forêts méditerranéennes étaient essentiellement une tache verte sur les documents d'urbanisme et/ou d'aménagement.

### Quand commence l'aménagement...

Quand commencent tous ces exercices d'aménagement, principalement en deux lieux, les documents d'urbanisme et le début des parcs (nationaux et régionaux), on peut dire que la forêt méditerranéenne n'existe, ni dans la préoccupation collective, ni dans celle des pouvoirs publics.

En ce sens, elle revêt totalement sa définition étymologique : elle est constituée de choses du dehors (*foris*) qui ne présentent que peu d'intérêt, surtout dans les parties de la région où cela « bouge », à savoir sur le littoral, de Perpignan à Menton et en Corse.

1 - Delcour (D) Avant propos. In *Actes des journées anniversaire de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature* pp. 7-9

2 - Aujourd'hui, on dit "bénéficiant" du régime forestier.

Bien entendu, dans les parties plus montagneuses, on admet qu'il y ait des forêts, mais l'absence en région méditerranéenne d'une filière moderne et active, tant dans l'exploitation que dans la transformation, ne leur donne une lisibilité qu'à travers des entreprises ayant leur siège ailleurs<sup>3</sup>, en Rhône-Alpes ou en Midi-Pyrénées ou ... en Italie.

On trouvera, par ailleurs dans ce numéro, l'évolution des surfaces et de la composition des forêts méditerranéennes. On peut, entre autres, en déduire que l'un des principaux effets de l'évolution des territoires depuis le départ des Français à la guerre, celle de 1940 mais aussi, et sans doute surtout, celle de 1914, a été l'abandon des terres agricoles les plus marginales (la déprise) qui a conduit à près d'un doublement des surfaces forestières durant le XX<sup>e</sup> siècle ; ce phénomène n'a fait que s'accélérer dans la deuxième partie du siècle (1% par an, soit plus de 60 % en cinquante ans !).

De la sorte, au début de la période qui nous préoccupe, la quasi-totalité des collines, garrigues ou maquis, non viticoles ou parfois arboricoles (fruits et olives), se trouvent qualifiées de « zones naturelles ».

Ajoutons à cela que les ingénieurs supervisant le développement urbain, oubliant les traditions méditerranéennes de la construction sur des sols perchés, escarpés, pentus et de faible fertilité, privilégient, au contraire, les terres plates, faciles à desservir et propres à la construction rapide.

Ainsi, l'alibi nouveau de la protection de la nature venait à point pour « protéger » les zones de nature, et ainsi justifier l'urbanisation massive des meilleures plaines agricoles<sup>4</sup>.

Mais la pression, d'une part des propriétaires fonciers, agriculteurs ou citadins, d'autre part des candidats à la construction, promoteurs ou particuliers, s'exerce puissamment sur les conseils municipaux et, par ricochet, sur les services de l'Etat, alors en charge de l'urbanisme.

De ce fait, la « règle » implicite des « cinq mille mètres » (sic), qui s'était créée dans l'après-guerre, par facilité voire par laxisme de la part de la puissance publique, selon laquelle quiconque disposait d'un demi-hectare, ou que cela soit, pouvait construire une maison, est devenue explicite : dans les plans d'occupation des

sols, hors des zones urbaines à plus ou moins haute densité, il fallait systématiquement négocier l'interdiction de construire, tant dans les zones agricoles que dans les zones « naturelles ».

C'est pourquoi, paradoxalement, la protection de ces espaces naturels et forestiers, s'est concrétisée par une diffusion de l'habitat sur des parcelles dont on s'est mis à exiger que la surface soit supérieure à 5 000 m<sup>2</sup> ; un hectare au moins, voire quatre hectares ! (Aix-en-Provence par exemple).

Le résultat de cette pratique (qu'Albert Astier, Directeur départemental de l'agriculture des Bouches-du-Rhône a baptisé « le mitage » en 1973) est tout à fait patent aujourd'hui, depuis la frontière italienne jusqu'à la frontière espagnole : l'habitat dispersé et diffus a stigmatisé toutes les collines et les garrigues.

En fait, dans la majorité des cas, ces forêts urbanisées sont les plus récentes, installées dans les terres agricoles abandonnées. Mais les deux phénomènes, de l'abandon et de l'urbanisation ont, le plus souvent, conduit à la rencontre sans transition du bâti et du « sauvage », pointés aujourd'hui comme une situation dangereuse en cas d'incendie.

A cette pratique diffuse et insidieuse d'un urbanisme qui va bientôt paraître démodée et funeste<sup>5</sup>, s'ajoutait une forme davantage institutionnalisée, comme ce fut le cas, par exemple, à Sophia-Antipolis ou au plateau de l'Arbois (Aix) : sous le couvert d'une modernité prétendument sur le modèle des Etats-Unis, les promoteurs d'espaces d'affaires, d'activités touristiques, voire de projets universitaires, ont développé des zones d'aménagement (concertées), se donnant accès, ainsi qu'aux collectivités territoriales, à des plus values foncières considérables et dans la facilité immédiate de l'équipement des terrains libérés de toutes contraintes.

On trouvait alors, tant dans les réunions des Préfectures que dans la presse, des débats interminables, dans lesquels s'affrontaient les défenseurs de la nature opposés au mitage et les partisans d'un habitat diffus. Ces derniers arguaient de ce que la présence d'habitants, ici où là, aurait été la garantie d'une protection contre les incendies, ce qui a été largement et quelquefois douloureusement démenti à de nombreuses reprises, au fil des années.

C'est ainsi que, chacune des villes, même moyenne, de la région méditerranéenne se

3 - Même si la plus grosse scierie est à Mende (Lozère), on peut admettre qu'elle n'est que très peu d'inspiration et d'approvisionnement méditerranéens.

4 - Neveux (M), Forêts et planification foncière en région méditerranéenne, Forêt Méditerranéenne, T. IV, n°1, 1992, pp.63-66

5 - Bonnier (J), Les forêts de Provenguedoc, Forêt Méditerranéenne, T. XX, n°1, 1999, pp.63-66

trouve maintenant dotée de banlieues diffuses et interminables et confrontée à la fois aux questions de la sécurité à l'égard des feux de forêt<sup>6,7</sup>, de la cohésion sociale et de la problématique explosive du transport individuel inévitable.

Les forestiers, au sens large (c'est-à-dire les techniciens et les ingénieurs, mais aussi les sylviculteurs privés, les entrepreneurs et les exploitants), qui, en privé, faisaient état de leur antériorité dans la pratique de "l'aménagement", ne se manifestèrent pratiquement pas durant cette période où fleurissait l'aménagement du territoire : dans les débats, face aux aménageurs<sup>8</sup> s'exprimaient les agriculteurs et les propriétaires fonciers, plutôt que les sylviculteurs.

## Vint la première décentralisation

La loi 72.619 du 5 juillet 1972, portant créations de Régions, institue des Conseils régionaux que l'usage nommera les Etablissements publics régionaux (EPR) : c'était un début que le Président Giscard d'Estaing a tenu figé durant son septennat, car il a ensuite fallu attendre le début du septennat suivant pour accéder à une véritable décentralisation.

Il n'empêche que la machine était lancée et, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, comme en Languedoc-Roussillon, les EPR ont engagé une politique d'aménagement du territoire ; en parallèle avec un (nouvel) essai de la DATAR de promouvoir des contrats de pays, ont été lancés les Programmes locaux d'aménagement concerté (PLAC), dès 1977 pour la Provence, peu après en Languedoc.

Dans les territoires concernés par ces politiques régionales, est née la dynamique qui, au début de la décennie 2000, commence à donner sa pleine puissance : elle a consisté, principalement, à provoquer une démarche intercommunale, essentiellement dans les territoires de la moyenne montagne (et donc, hors des zones métropolisées) en y affectant des agents de développement local, chargés de mettre au point et de proposer des actions entrant dans un programme conçu localement, dans le cadre du plan régional, puis du contrat de plan lorsque cela devient la pratique (en 1984).

6 - Il en va quelquefois de même dans les zones inondables.

7 - Cf. Napoleone (C), Jappiot (M). Et si l'efficacité de la lutte contre les incendies jouait une incitation aux comportements les plus risqués. *Forêt Méditerranéenne* T. XXIX n°1, mars 2008 pp.3-12

8 - J'ai toujours proposé que l'on distingue les aménageurs, qui ne pensent qu'à intervenir sur le territoire, des aménagistes qui privilient une conception d'ensemble.

9 - Devenu aujourd'hui SUAMME

C'est en 1982 que la première tranche d'une véritable décentralisation a eu lieu (loi 82.213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions – loi Defferre), donnant aux collectivités locales la fonction exécutive, jusque-là dévolue aux Préfets, et reconnaissant aux Conseils régionaux la compétence de l'aménagement du territoire.

Dans le même temps, l'Etat conservait la compétence de la politique forestière.

C'est ainsi que, au travers de la compétence régionale du développement économique et de l'aménagement du territoire, peu à peu, se sont introduites des mesures relatives aux questions liées à la forêt.

Mais, curieusement, c'est quasiment toujours par un biais périphérique que les territoires forestiers étaient abordés :

– ce fut d'abord à travers le pastoralisme, avec la convergence des travaux scientifiques et techniques conduits, autour du Cemagref (alors Cetegref) et des divisions de Montpellier (élevage) et d'Aix-le-Tholonet (forêt), par un groupe de travail international, animé par Raymond Fevrier, la création du Cerpam (Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée) puis du SIME (Service interdépartemental montagne-élevage)<sup>9</sup>,

– ce fut, évidemment, dans le cadre de la défense des forêts contre l'incendie, où l'Entente interdépartementale (Cf. p. 407) ; les Services départementaux d'incendie et quelques forestiers dans les services régionaux de l'Etat et les DDA (pas encore DDAF !) se mobilisaient pour appliquer la loi de 1966 et obtenir des crédits supplémentaires, mais déjà davantage pour défendre les lieux bâtis contre les feux, que pour protéger les forêts,

– ce fut aussi, durant quelques années (déjà !) suite au premier choc pétrolier, pour tenter de valoriser la biomasse forestière en la transformant, soit en compost, soit en énergie.

Bien entendu, certains s'ingéniaient à trouver et à promouvoir des confluences entre ces approches : débroussailler (ou déboiser) rendrait les milieux moins combustibles, puis pâtureables, et le produit du débroussaillement pourrait constituer un combustible.

Hélas, les difficultés technologiques rencontrées dans la mise au point des engins de

débroussaillement et de récolte, la retombée rapide du prix du pétrole, la déprise persistante de l'activité agricole et pastorale, la versatilité des officiers budgétaires, ont eu raison de ces projets enthousiastes, dont on a quasiment cessé de parler dès 1990. Du moins en tant que politique d'ensemble.

Il faut dire aussi que, là encore, les sylviculteurs (publics et privés) n'avaient pas franchement adhéré à toutes ces tentatives qui souvent avaient nécessité des stratégies administratifs et politiques pour se mettre en place.

De leurs côtés, les Conseils généraux entraient dans le concert, soit à travers leurs liens avec les SDIS et dans le cadre de leurs compétences sur la sécurité, soit à travers la taxe départementale d'espaces verts, devenue par la loi 85.729 du 18 juillet 1985, la taxe départementale d'espaces naturels sensibles.

Le Conseil général des Bouches-du-Rhône a été un précurseur dans l'acquisition du Domaine de Saint-Pons en 1972 (Gémenos) et de Roques-Hautes en 1973 (Beaurecueil), dans le but très affiché d'y empêcher l'urbanisation et d'y accueillir le public, il a ensuite été suivi par de nombreux autres départements, comme l'Hérault, avec son agence foncière créée en 1981, les Alpes-Maritimes (Domaine de Valgrenier...) etc.

Ces acquisitions, venant s'ajouter à celles du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, créé par la loi 75.602 du 10 juillet 1975, ont permis d'agrandir le domaine public, sans toutefois accroître de manière sensible le portefeuille de l'Office national des forêts, qui aurait dû pourtant se voir confier la gestion de ces forêts devant en principe bénéficier du régime forestier.

Voilà un nouveau paradoxe, dont les effets n'ont pas encore cessé de se faire sentir : c'était comme si, pour s'assurer d'une bonne gestion des forêts méditerranéennes, il aurait fallu d'abord que la collectivité publique les acquière et qu'ensuite elle n'en confie pas la gestion aux forestiers patentés !

C'est dire combien l'aménagement du territoire est une approche éminemment politique et culturelle ; c'est dire également combien la compréhension entre la société et les sylviculteurs publics et privés avait à progresser.

Cela a donc nécessité un travail patient, opiniâtre même, de la part des différents

### Les particularités de la Collectivité territoriale de Corse

Comme sur le continent, la loi du 2 mars 1982 crée la Région Corse. Mais, dès 1991, la Corse devient une Collectivité territoriale à statut particulier, avec une organisation inédite et sans équivalent au niveau national. Ce nouveau statut dit « statut Joxe » comprend les premiers transferts de compétences et dote la Collectivité territoriale de Corse (CTC) d'offices et agences lui permettant d'exercer ces nouvelles attributions, comme l'Office du développement agricole et rural de Corse ou l'Office de l'environnement de la Corse. Il attribue à la CTC la responsabilité de l'élaboration du schéma d'aménagement qui définit les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace, de protection et de mise en valeur de son territoire. Il crée aussi un conseil des sites de la Corse, qui se substitue au collège régional du patrimoine et des sites, à la commission spécialisée des unités touristiques et à la commission départementale des sites.

C'est la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse qui apporte le plus de changement en matière forestière. Le plus symbolique, mais aussi le plus tangible, est le transfert de la propriété des forêts de l'Etat à la CTC, qui se retrouve ainsi propriétaire de 50 000 ha de forêts et devient un acteur majeur de la filière forêt-bois insulaire. En outre, dorénavant, la CTC détermine son plan d'aménagement et de développement durable (PADDUC, qui a valeur de directive territoriale d'aménagement), qui prévoit notamment les grandes orientations du développement agricole, rural et forestier de l'île. La loi prévoit qu'une convention passée entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse définisse les conditions de mise en œuvre en Corse de la politique forestière.

Bien que cette convention ne soit pas encore produite, certaines dispositions récentes actent déjà cette nouvelle compétence de la CTC. Ainsi, la Commission régionale de la forêt et des produits forestiers est co-présidée par le Préfet de Corse et par le Président du Conseil exécutif de la Corse. En outre, les conseillers territoriaux y sont présents en plus grand nombre que les conseillers régionaux dans la composition type « continentale ».

Cette loi a aussi attribué à la CTC d'autres compétences comme le classement en réserve naturelle ou réserve de chasse ou la présidence du comité pour le développement, l'aménagement et la protection du massif de Corse (loi Montagne).

Il faudra toutefois attendre l'approbation du PADDUC, prévue en 2009 pour bien mesurer l'impact de cette décentralisation sur l'aménagement du territoire insulaire, et notamment ses massifs forestiers.

Olivier RIFFARD  
Ingénieur forestier, ODARC

## Les communes forestières

L'organisation des communes forestières ne date pas d'hier. Certaines associations existent depuis longtemps (le mouvement est né à l'entre deux guerre). On trouve des associations (loi 1901) de communes forestières dans pratiquement tous les départements du nord-est au sud-est de la France, là où sont présentes les forêts communales. Aujourd'hui, la Fédération nationale des communes forestières comptent plus de 5 000 adhérents, ce qui en fait une des plus importantes structures représentant des collectivités.

Leur existence en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) est également fort ancienne : celle du Var a fêté ses 70 ans, celle des Alpes-Maritimes ses 50 ans.

A ce jour, sur les 960 communes de la Région PACA, elles en fédèrent plus de 500.

La vocation de ces associations a évolué au fur et à mesure des années et au gré des lois de décentralisation. A l'origine, lien direct entre le propriétaire forestier et son gestionnaire, l'administration des Eaux et Forêts puis l'Office national des forêts à travers le régime forestier institué par la loi de 1960, elles jouent aujourd'hui un rôle de plus en plus visible dans l'appui aux communes pour les accompagner dans la formation et l'aide à la décision des élus communaux. Cette évolution est totalement liée à celle du rôle de l'élu local et de ses responsabilités en tant que représentant de l'Etat, responsable de la sécurité, aménageur du territoire ou maître d'ouvrage de bâtiments publics.

André Werpin, maire de La Garde Freinet jusqu'en mars 2008 a beaucoup œuvré pour que les associations départementales des communes forestières s'organisent pour répondre aux attentes des élus locaux et des collectivités. En créant l'Union régionale des communes forestières en 1990, il a anticipé les besoins d'information et d'accompagnement des élus confrontés à des choix stratégiques auxquels on ne les avait pas préparés. Cette Union régionale représente les associations départementales auprès des institutions régionales et nationales. En siégeant à la Fédération nationale des communes forestières, elle œuvre pour que la région méditerranéenne ne soit pas oubliée dans les orientations forestières nationales<sup>1</sup>. Aujourd'hui, la multifonctionnalité qui était peu considérée par nos édiles nationaux, est devenu un slogan très à la mode. Le développement des politiques forestières territoriales à travers les Chartes forestières de territoires engage les élus dans une nouvelle dynamique où l'ensemble du territoire forestier est pris en compte, qu'il soit privé, communal, ou domanial. Les choix à opérer ne sont pas simples car ils doivent aborder tous les volets de la multifonctionnalité : économie, protection et social. Le réseau des communes forestières est non seulement très impliqué dans la construction de ces politiques, mais il en a été le promoteur et le moteur dès 2001 date de la dernière Loi d'orientation forestière à travers la politique menée par la Fédération nationale par la voie de son Président national Jean-Claude Monin.

La constitution des Unions régionales à l'image de celle de PACA préfigure une nouvelle organisation du réseau des communes forestières et surtout de nouveaux services aux élus du local au national<sup>2</sup>.



**Photos 1 et 2 :**  
Journées de formation  
dispensées aux élus,  
en salle et aussi  
sur le terrain  
Photos J. Bonnet  
et L. Castelli / OFME



Jean-Claude MICHEL  
Président des Communes  
forestières Provence-Alpes-  
Côte d'Azur

Pavillon du Roy René - Valabre  
13120 Gardanne  
Tél. : 04 42 65 43 93  
Fax : 04 42 51 03 88

1 - NDLR : Il ne serait pas inutile que se crée une Union méditerranéenne des communes forestières

2 - NDLR : Une telle organisation est entraîné de voir le jour en Languedoc-Roussillon

niveaux des acteurs les plus impliqués des collectivités locales, au premier rang desquels il faut citer les associations de communes forestières, rares en Languedoc-Roussillon (où n'existe que celle des Pyrénées-Orientales), en Corse-du-Sud, et en Provence-Alpes-Côte d'Azur où, dès 1981, elles furent réunies en une Union régionale, sous la présidence d'André Werpin.

Mais, dans tel Conseil régional, en Languedoc-Roussillon ou en Provence-Alpes-Côte d'Azur, dans tel Conseil général, (on ne peut pas toujours ne citer que les Bouches-du-Rhône, il y a aussi le Var, l'Hérault, les Alpes-Maritimes...) peu à peu, s'est exprimée une politique forestière et s'est noué un contact, puis une complicité avec les sylviculteurs, ici le syndicat des sylviculteurs, là l'ONF ; le choc du premier acte de la décentralisation s'est doucement amorti, préfigurant la suite.

De cette première période, 1980-1990, avec une approche plus axée sur la DFCI, une nouvelle famille d'activités s'est mise en branle, vitaminée par la création, en 1986, du Conservatoire de la forêt méditerranéenne : ce furent les plans intercommunaux de débroussaillement et d'aménagement forestier (PIDAF) en Provence-Alpes-Côte d'Azur et les plans d'aménagement forestiers intercommunaux (PAFI) en Languedoc-Roussillon, encadrés par les Schémas départementaux d'aménagement forestier (SDAF). Là les forestiers-sylviculteurs, des services du ministère de l'Agriculture et de la Forêt, ont su créer, en liaison avec les Conseils régionaux (André Challot et Michel Delenne, en Provence-Alpes-Côte d'Azur) un mouvement dans la plupart des massifs, permettant à la collectivité (Etat, Région, Département) d'intervenir sur les terrains de tous, publics et privés, davantage par conciliation que par contrainte.

Il s'agit, essentiellement, de débroussailler les bords de voies publiques, pour à la fois limiter les dangers des départs de feux et mettre en sécurité les hommes et les moyens consacrés à l'intervention et à la lutte, en cas de sinistre. Les PIDAF et PAFI comportent également des coupures de combustibles (pare-feux) et d'autres mesures qui sont décrites dans l'article d'André Challot (Cf. p. 385). Sous l'impulsion du Conservatoire, se sont également développés les schémas départementaux de protection contre l'incendie, mettant en œuvre des

techniques d'analyse et de programmation de plus en plus sophistiquées et sûres (Cf. article p. 377).

### Puis vint la deuxième vague de la décentralisation

La dernière série de mesures éminemment significatives en matière d'aménagement du territoire est advenue « au tournant du siècle ».

En 1998, le député Jean-Louis Bianco publie un rapport apprécié « *La forêt une chance pour la France* », dans lequel est réaffirmé le principe de la multifonctionnalité des forêts françaises, sans que soient négligés les aspects économiques et institutionnels structurant la politique forestière.

Mais, parallèlement (encore une fois), sont promulguées cinq lois qui vont changer radicalement la pratique de l'aménagement et la promotion du développement durable (donc local) du territoire :

– la loi 95-101 du 2 février 1995, dite loi Barnier, qui institue entre autres les plans de protection des risques naturels, parmi lesquels les plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF),

– la loi 99-533 du 25 juin 1999, dite loi Voynet, instituant les « territoires de projets », pays et agglomérations,

– la loi 99-586, du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, instituant les intercommunalités à fiscalité propre : communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines (qui existaient déjà), venant, sinon remplacer, du moins enrichir et compléter les syndicats intercommunaux,

– la loi 2000-1208, du 13 décembre 2000, dite loi de solidarité et de développement urbain, loi Gayssot, qui institue les schémas de cohérence territoriale, censés donner un cadre d'ensemble à la mise en œuvre des plans locaux d'urbanisme,

– la loi 2001-602, du 9 juillet 2001, loi d'orientation forestière, s'appuyant sur le rapport Bianco et, entre autres, instituant les chartes forestières de territoire.

Tous ces textes, et surtout leurs effets, ont été analysés et présentés le plus finement possible à l'occasion de nos journées « Les forêts méditerranéennes : un atout pour le

## Trente ans de forêt méditerranéenne

---

10 - Forêt Méditerranéenne, T. XXVII, n°2, juin 2006. Les Etats généraux de la forêt méditerranéenne : un modèle pour les forêts françaises du XXI<sup>e</sup> siècle, pp. 89-232

11 - Forêt Méditerranéenne, T. XXVIII, n°2, juin 2007. La forêt méditerranéenne, un atout pour le développement des territoires, pp.91-208

12 - Le Manifeste de la forêt méditerranéenne. Forêt Méditerranéenne T. XXVII, n°2, juin 2006. pp.196-200

développement des territoires" (2006-2007) et de Foresterranée 2005<sup>10-11</sup>, et à cette occasion, on a pu, en résumé très rapide, en conclure que la prise en compte des forêts méditerranéennes dans le développement et l'aménagement du territoire a littéralement basculé.

L'Etat, certes, prétend sans cesse conserver la compétence de la politique forestière, mais tous les témoignages indiquent que, par manque de personnel spécialement affecté, par dispersion des services décentralisés entre DDAF et DRAF, DRIRE-DIREN et Etat major de zone de défense, par diminution continue des financements nationaux, sa présence devient de plus en plus formelle, voire virtuelle.

De ce fait, mais également autant par manque de directives d'action des Conseils régionaux et des Conseils généraux (mais qui les donnerait ?), que du fait du penchant naturel de toute institution pour « occuper le territoire », règne une certaine confusion dans les politiques mises en place par ces différents niveaux politico-administratifs ; ce à quoi s'ajoutent les politiques européennes, elles aussi fractionnées (Agriculture, Région, Environnement).

Heureusement, tout semble indiquer que la synthèse s'opère progressivement au sein des territoires, anciens (anciens syndicats intercommunaux, anciens territoires de projets, PLAC, Leader, Parcs naturels régionaux, Parcs nationaux) ou nouveaux (Pays, communauté d'agglomération, Grands sites de France, agences départementales...) qui se dotent peu à peu d'outils exécutifs adaptés (adjoints ou conseillers communautaires délégués, services techniques) et d'organes de consultation et de réflexion dans les Conseils de développement.

ne font que se délecter du décor, ceux qui tirent profit de l'attrait des territoires, et tous les autres, la synthèse va pouvoir s'opérer.

Mais on peut tout en demeurant optimiste, souhaiter malgré tout quelques améliorations : celles-ci sont assez largement proposées dans « Le Manifeste de la forêt méditerranéenne »<sup>12</sup>, où l'on trouvera que, s'il faut se féliciter de la prise en compte locale des forêts méditerranéennes des territoires, il paraît indispensable que s'organise, d'une manière ou d'une autre, un lieu de conception de la politique des espaces naturels et forestiers méditerranéens.

L'Etat, qui prétend détenir la compétence de la politique forestière pourrait mettre un tel lieu à la disposition des nombreux acteurs : services de l'Etat, collectivités territoriales, organisations professionnelles et syndicales, associations, recherche, enseignement...

Cela pourrait, tout simplement, se faire par la modernisation du Conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne ou par l'extension à la région méditerranéenne du Conseil régional de la forêt et des produits forestiers.

Il semblerait tout aussi possible que les Conseils régionaux concernés (Corse, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes) créent une Entente interrégionale pour la connaissance, la gestion et la protection des espaces naturels et forestiers méditerranéens. Celle-ci pourrait se concevoir en accord ou même en intégration avec l'Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt et de l'environnement contre l'incendie.

**J.B.**

### L'horizon est-il donc dégagé ?

Jean BONNIER  
Secrétaire général  
de Forêt  
Méditerranéenne  
14 rue Louis Astouin  
13002 Marseille  
Tél. : 04 91 56 06 91  
Fax : 04 91 91 93 97  
Mél : contact@foret-mediterraneenne.org

Avec un peu d'optimisme, on peut raisonnablement penser que les perspectives d'avenir sont encourageantes car il semble que, dès lors que les représentants, politiques ou non, des territoires se saisissent des espaces naturels et forestiers, le plus largement possible, intégrant à la réflexion les tenants des lieux et les différents utilisateurs (sylviculteurs de production, chasseurs, naturalistes, promeneurs...) ceux qui