

Mémoire de fin d'études

Réflexion sur la
structuration des
politiques forestières
de territoires

Etat des lieux avec recueil d'expériences
en région Provence-Alpes-Côte d'Azur,
analyse, conceptualisation et propositions.

Elise LE BOURDONNEC
Promotion 2001

Stage de fin d'études réalisé à l'Observatoire de la Forêt Méditerranéenne

Tuteur de stage Georges MOLMY, ESITPA
Professeur de stage : Christophe CHAUVIN, CEMAGREF Grenoble
Maître de stage : Pierre GAILLARD, OFME/URACOFOR PACA

Août 2006

SUMMARY

A territory forest policy can be developed in various situations, in term of administrative context, forest context, and use or not the forest charter.

The study has for main objective to bring to the General Secretary in the Rural Cases and the Mediterranean Forest Observatory a better legibility on these policies.

To do it, we have used the statement of forest powers of the region “Provence-Alpes-Côte d’Azur” and an inquiry with elected members and with territorial agents.

It seems that very numerous intermunicipal structures have the power to carry a forest policy, but that it requires a strong mobilization for the forest of at least a local elected member, who is capable of convincing his counterparts.

We notice that it is the concrete actions which are going to be mobilizing for the local actors. They are, except exceptional case, necessities so that eventually the elected members feel the need to be equipped with a global vision and with a real strategy.

The spatial characteristics of the territory really have no impact on the results of these policies.

On the other hand we notice that the situations where two structures built themselves in the same perimeter and where a territory of project is not completely covered with Public Establishments of Intermunicipal Cooperation have negative consequences on the forest policies of these territories.

Key-Words : Links between local authorities, Territories of Projects, Policies, Territories, Forest Charters.

RÉSUMÉ

Une politique forestière de territoire peut être développée dans différentes situations, en terme de contexte administratif, de contexte forestier, et d'utilisation ou non de l'outil charte forestière.

L'étude a pour principal objectif d'apporter au Secrétariat Général aux Affaires Rurales et à l'Observatoire de la Forêt Méditerranéenne une meilleure lisibilité sur ces politiques.

Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur le relevé des compétences forêt de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et sur une enquête auprès d'élus et d'agents territoriaux.

Il apparaît que de très nombreuses structures intercommunales ont les compétences pour porter une politique forestière de territoire, mais que cela nécessite une forte mobilisation pour la forêt d'au moins un élu local, qui soit capable de convaincre ses homologues.

On s'aperçoit que ce sont les actions concrètes qui vont être mobilisatrices pour les acteurs locaux. Elles sont, sauf cas exceptionnel, nécessaires pour qu'à terme les élus ressentent le besoin de se doter d'une vision globale et d'une véritable stratégie.

Les caractéristiques spatiales du territoire n'ont pas vraiment d'impact sur les résultats de ces politiques. Par contre on s'aperçoit que les situations où deux structures se sont construites au même périmètre et où un territoire de projet n'est pas entièrement couvert d'Etablissements Publics de Coopération Intercommunale ont des retombées négatives sur les politiques forestières de ces territoires.

Mots-clefs : Intercommunalités, Territoires de Projets, Politiques, Territoires, Chartes Forestières.

Sommaire

Introduction	6
I. CONTEXTE DE L'ETUDE	7
A. Description de la situation	7
1. Contexte des politiques forestières de Territoires en région PACA	7
2. Origine et émergence des politiques forestières de Territoires	16
3. La notion de politique forestière de territoire	17
B. Problématique et indication des objectifs recherchés	22
C. Hypothèses	22
1. Hypothèse générale	22
2. Hypothèses de recherche	23
II. METHODOLOGIE	26
A. Première étape	26
B. Deuxième étape	26
1. Choix de l'échantillon	26
2. Entretiens	28
3. Dires d'acteurs	28
4. Analyse systémique	28
C. Troisième étape : analyse croisée	29
III. PREMIERE ETAPE : LE RECENSEMENT DES COMPETENCES FORET	30
A. Matériels et méthodes	30
1. Obtention des données	30
2. Organisation des données	30
B. Résultats de première étape	31
1. Nombre d'intercommunalités recensées, par type et par départements	31
2. Compétences forêt recensées	32
C. Discussion de première étape	35
1. Synthèse des résultats	35
2. Limites et critique de la méthode	35

3. Analyse et pertinence des résultats.....	36
---	----

IV. SECONDE ETAPE : L'ENQUETE TERRAIN.....37

A. Matériels et méthodes	37
1. Choix de l'échantillon.....	37
2. Entretiens.....	48
B. Résultats de seconde étape.....	48
1. Structure appropriée pour porter une politique forestière de territoire	48
2. Les relations entre territoires.....	51
3. Le territoire vécu par ses acteurs.....	53
4. Un cas concret : Le Pays Serre-Ponçon-Ubaye Durance	58
C. Discussion de seconde étape	60
1. Synthèse des résultats : Présentation systémique	60
2. Limites et critique de la méthode	65

V. DISCUSSION GENERALE POUR REpondre AU MIEUX A LA QUESTION INITIALE66

A. Matériels et méthodes	66
1. Variables retenues pour l'analyse	66
2. Méthode d'analyse factorielle.....	66
B. Résultats généraux : Analyse croisée.....	66
<i>Quel est le bon échelon pour porter une politique forestière de territoire?</i>	<i>66</i>
C. Limites de l'étude	79
D. Perspectives de l'étude	79
Conclusion	86

Introduction

La politique forestière relève historiquement des compétences de l'Etat. Depuis les années 1990, de plus en plus de collectivités territoriales concourent à sa mise en œuvre.

Les territoires de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ont été des précurseurs dans ce domaine. Cette région regroupe aujourd'hui le plus grand nombre de ces politiques forestières de territoires.

Des collectivités locales, de natures et de tailles très variées, se dotent d'une politique forestière, sans forcément passer par l'outil « Charte Forestière de Territoire ».

Dans ce contexte pluriel, l'Observatoire de la Forêt Méditerranéenne (OFME) et le Secrétariat Général aux Affaires Rurales (SGAR) souhaitent avoir une vision plus claire.

Etendu à l'ensemble de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, un travail de suivi-évaluation de ces politiques forestières a donc été mené, avec le recueil des compétences liées à la forêt, des entretiens avec des élus et des agents territoriaux et l'analyse des résultats obtenus.

Il s'agissait d'apporter, dans la mesure du possible, des éléments de réflexion sur les thèmes suivants :

Quelles structures sont à même de porter un projet de développement forestier ? Ont-elles besoin d'un outil pour le porter et l'outil Charte Forestière est-il adapté à leurs besoins?

Ces éléments de réflexions seront utilisés par le SGAR pour une meilleure lisibilité.

Complémentairement, pour l'OFME, cette étude permettra un accompagnement plus structuré et réfléchi des territoires souhaitant se doter d'une telle politique.

I. Contexte de l'étude

A. Description de la situation

Nous cherchons à travers cette étude à mieux connaître et mieux comprendre les politiques forestières de territoires, pour savoir dans quelle mesure il est le plus pertinent de les développer.

Pour cela, il convient en premier lieu de bien préciser ce que sont les politiques forestières de territoires auxquelles on s'intéresse, quelle est leur origine et dans quels contextes institutionnels et forestiers elles se développent.

1. Contexte des politiques forestières de Territoires en région PACA

a) Structures porteuses de politiques territoriales

(1) Les Intercommunalités

Les intercommunalités exercent, en lieu et place des communes membres, un certain nombre de compétences codifiées par des textes réglementaires du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). [La Documentation française, 2006]

Les communes choisissent les compétences précises qu'elles délèguent à l'intercommunalité. En principe, une commune ne peut déléguer deux fois la même compétence (à deux intercommunalités différentes). Par contre elle peut faire partie de plusieurs intercommunalités auxquelles elle ne délègue pas les mêmes compétences.

À partir du moment où les compétences sont déléguées, les communes ne peuvent plus les exercer.

(a) Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre

Sont regroupés sous la dénomination Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à Fiscalité Propre, les Communautés de Communes, les Communautés d'Agglomération, les Communautés Urbaines et les Syndicats d'Agglomération Nouvelle.

Ces établissements publics, institués en France par la loi 99-586 du 12 juillet 1999 dite Loi Chevènement, avaient pour but de simplifier le très complexe paysage administratif français de l'époque, notamment en faisant disparaître les districts et en diminuant le nombre de syndicats intercommunaux. Ces établissements publics ont également la particularité de ne pouvoir se chevaucher, ce qui va dans le sens de cette simplification administrative.

Une spécificité de ces établissements publics, administrés par un conseil d'élus locaux, est aussi de pouvoir lever directement l'impôt au contraire des syndicats intercommunaux, financés par les communes.

Les plus répandus sont les Communautés de Communes et les Communautés d'Agglomération.

(i) Les Communautés d'Agglomération

La communauté d'agglomération réunit un minimum de 50 000 habitants autour d'une ville d'au moins 15 000 habitants. Sa population est intermédiaire entre la communauté de communes et la communauté urbaine.

Les communautés d'agglomérations doivent exercer obligatoirement les compétences développement économique, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat et politique de la ville et au moins 3 compétences au choix parmi « voirie », « assainissement », « eau », « environnement et cadre de vie », « action sociale » et enfin « équipements culturels et sportifs ».

(ii) Les Communautés de Communes

Contrairement aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines, les communautés de communes ne sont pas soumises à un seuil minimum de population.

Selon l'article L5214-1 du CGCT, « La communauté de communes (...) a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. »

Les communautés de communes doivent exercer obligatoirement les compétences « développement économique », « aménagement de l'espace » et au moins une compétence au choix parmi « protection et mise en valeur de l'environnement » ; « politique du logement et du cadre de vie » ; « création, aménagement et entretien de la voirie », « construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et d'enseignement préélémentaire et élémentaire » et « action sociale d'intérêt communautaire ». Le conseil communautaire peut également choisir des compétences facultatives qu'il définit lui-même.

Les communautés de communes étaient 92 en Provence-Alpes-Côte d'Azur en avril 2006 [Base de données Banatic du Ministère de l'Intérieur, 2006].

Le rapport de la Cour des Comptes sur l'intercommunalité en France souligne, dans l'exercice de certaines de leurs compétences, le manque de pertinence des communautés de communes, qui ne constitueraient pas une échelle de territoire adaptée. Cependant comme chaque compétence est associée à un optimum de territoire différent, son échelle et ses limites doivent se fixer dans une logique de compromis.

Toujours selon ce rapport, les communautés de communes semblent constituer un territoire un peu restreint et le pays serait une échelle de territoire plus pertinente pour constituer le support de politiques forestières.

Cette étude pourra venir confirmer ou infirmer les résultats de ce rapport.

Néanmoins, les communautés de communes présentent l'avantage de constituer une entité porteuse de compétences dans l'action (collectivité locale), tandis que le pays n'est que support d'enquêtes, de confrontation et de concertation, quand seuls les professionnels de la filière et les propriétaires privés et publics détiennent le pouvoir décisionnel relatif à la gestion de leur forêt ou de leur entreprise.

(b) Les SIVOM

Le Syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM) exerce des responsabilités variées qui lui ont été confiées par les différentes communes adhérentes, souvent du même canton. La loi du 5 janvier 1988 donne à chaque commune la possibilité de choisir les compétences qu'elle souhaite confier au SIVOM.

Les élus qui décident et pilotent les actions du SIVOM par le biais du comité syndical et des différentes commissions.

Pour constituer son budget le SIVOM ne peut pas recourir à l'impôt. Ses ressources sont donc constituées des contributions des communes qui le composent.

Les SIVOM sont peu à peu remplacés par des EPCI à fiscalité propre.

(c) Les SIVU

Le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU), créé par la loi du 22 mars 1890, est la plus ancienne structure intercommunale française.

Le SIVU fonctionne de manière similaire au SIVOM à ceci près qu'il ne dispose que d'une seule compétence fixée dans ses statuts.

(d) Les Syndicats Mixtes

Le syndicat mixte est la forme la plus souple des structures de Coopération intercommunale :

- Ses compétences ne sont pas prescrites par les textes.
- Il peut associer à la fois des communes, des collectivités territoriales et des structures privées.

(2) Les Territoires de Projets

(a) Les Pays

Les pays sont définis dans la Loi d'Orientation et d'Aménagement pour le Développement Durable du Territoire (LOADT) 99-533 du 25 juin 1999 ou « Loi Voynet ».

Dans ce cadre législatif, les pays devaient correspondre à une échelle « Bassin de vie », avec un contexte local assez homogène. [B. LEBRETON, 2005]

Dans la région, les Pays sont de tailles très variées et rassemblent de 5000 à 65000 habitants sur une surface de 36 000 à 220 000 ha.

Son organe décisionnel est le Comité des Elus.

Territoire de projet, le Pays doit respecter les limites des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, mais ne constitue pas pour autant un nouvel échelon administratif. Il n'a pas a priori vocation à devenir un organe d'exécution et de maîtrise d'ouvrage et ne se substitue pas aux collectivités sur leurs compétences. [Charte du Pays Briançonnais, 2004]. Le Pays n'a pas forcément une structure propre qui le gère. Lorsqu'il existe, l'organisme de gestion du Pays est une association ou un syndicat mixte.

Cependant il pourrait constituer dans certains cas une échelle cohérente pour porter des politiques de territoire, à la fois difficilement intégrables à l'échelle trop vaste des

départements ou des régions et trop ambitieuses pour une échelle trop restreinte (communes et intercommunalités).

Le Pays permet de renforcer les intercommunalités et l'ingénierie dans les territoires ruraux, mais aussi de jouer le rôle de levier financier. [C. Garcia, 2006]

Mais la particularité du Pays est surtout d'instituer un dialogue entre citoyens, associations, entreprises et élus au sein de son Conseil de Développement. Ceci pour construire une réflexion commune qui aboutisse à des projets dans le sens d'un développement cohérent et durable du territoire [C. Garcia, 2006], qui maximise l'intérêt collectif. [J.E. Beuret & C. Trehet, 2001]

Le rôle du Pays est donc principalement de permettre une réflexion prospective, mutualisée entre les acteurs, avec l'objectif qu'ils s'en approprient les conclusions dans le cadre de leurs actions. D'une manière générale, "Le Pays est clairement un cadre d'impulsion, de coordination et de coopération." [Contrat du Pays Briançonnais, 2004]

Une politique forestière portée par un pays peut donc être efficace lorsque les différents signataires (et particulièrement les élus du territoire) s'impliquent pour faire avancer le projet commun.

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur compte aujourd'hui sur son territoire 4 démarches pour la constitution d'un pays, 12 pays constatés et 12 contrats de pays signés.

(b) Les Parcs Naturels Régionaux

Les Parcs Naturels Régionaux (PNR) ont été institués par un décret du 1^{er} mars 1967.

Selon le Code de l'Environnement L.333-1 de 2000, "Les Parcs Naturels Régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social, d'éducation et de formation du public."

En région PACA, les PNR sont de tailles assez variées : ils rassemblent en général moins d'habitants que les Pays (de 2300 à 20000 habitants) sur une surface assez équivalente de 60 000 à 180 000 hectares.

Les PNR rassemblent leurs signataires autour d'une Charte qui détermine leurs objectifs et leurs orientations pour les 10 années à venir. Passé ce délai, une procédure de révision de la charte est engagée afin de définir son nouveau projet pour à nouveau 10 ans [JUNOD G., 2005]. Le PNR ne dispose pas d'un pouvoir réglementaire, au contraire d'un parc national ou d'une réserve naturelle [JUNOD G., 2005]. Néanmoins, en signant la charte, les collectivités s'engagent à mettre en œuvre les dispositions qui y sont inscrites.

L'organisme de gestion d'un PNR est généralement un syndicat mixte qui regroupe la ou les région(s) et les communes du territoire et ; selon les cas, le ou les département(s), des représentants socioprofessionnels et des établissements publics.

Les quatre Parcs Naturels Régionaux en Provence-Alpes-Côte d'Azur sont les parcs de Camargue, du Lubéron, du Queyras, et du Verdon. Il existe également deux Parcs Naturels Régionaux en construction : Le PNR des Baronnies dans les Hautes-Alpes et le PNR des Alpilles dans les Bouches-du-Rhône.

Deux d'entre eux sont porteurs d'une charte forestière de territoire (PNR de Camargue et du Lubéron).

(c) Cas de superposition d'un Pays et d'un PNR

Les Parcs Naturels Régionaux ayant été constitués prioritairement sur une cohérence de massifs et les Pays sur une cohérence administrative, ces deux types de territoires de projets

sont amenés à se chevaucher dans de nombreux cas. Le Parc doit alors veiller à la cohérence et à la coordination des actions menées au titre du Pays sur son territoire. [LOADT, 2003]

(3) Cas particuliers

Il arrive que des politiques forestières soient construites pour un territoire à l'initiative de structures à plus grande échelle (Pays, Office National des Forêts, association départementale des communes forestières, Conseil Général, etc.), s'il n'existe pas de structure intercommunale pour les porter ou si les élus locaux ne sont pas mobilisés par cette démarche.

Ces politiques forestières ont vocation à être portées par leur territoire, après mobilisation des élus locaux, et création d'une nouvelle intercommunalité si cela s'avère nécessaire.

On le voit, différents types d'organismes peuvent avoir la possibilité de porter une politique forestière de territoire. Ces organismes ont des tailles (population, surface), des statuts et des modes de fonctionnement très différents. Une politique territoriale peut même dans certains cas être construites sans une structure à son échelle pour la porter.

Sur un même territoire, les compétences forêt peuvent être réparties entre plusieurs intercommunalités et la commune elle-même, soit autant d'établissements publics qui doivent être impliqués dans la mise en œuvre de la politique.

Plusieurs politiques forestières, portées par des organismes différents, peuvent concerner un même territoire. A contrario, il peut exister des territoires sur lesquels aucune politique forestière n'a jamais été engagée.

b) Outils de portage de politiques forestières de territoires en région Provence-Alpes-Côte d'Azur

La forêt reste souvent peu prise en compte dans les territoires, bien qu'elle occupe une part importante des surfaces (notamment en région Provence-Alpes-Côte d'Azur) et que ses enjeux multifonctionnels nécessitent d'être pris en considération.

Afin de remédier à ce retard, la loi prévoit plusieurs outils ayant vocation à être portés par des intercommunalités ou des territoires de projets. Ils permettent aux acteurs locaux de s'interroger et d'intervenir pour l'avenir des espaces forestiers et pour l'aménagement et le développement économique de leur territoire de manière plus générale.

Deux outils différents (par exemple un PIDAF et une CFT) peuvent se superposer ou se chevaucher sur les territoires. Par contre deux outils du même type ne peuvent généralement pas se chevaucher.

Pour ce qui concerne leur mise en œuvre, elle est habituellement très libre pour les maîtres d'ouvrage. Par voie de conséquence, ils peuvent aboutir à des dimensions géographiques très variables (de quelques centaines à plusieurs milliers d'hectares) et à des résultats très hétérogènes (en terme d'appropriation par les acteurs, de dynamique locale qui en résulte et d'actions concrètes réalisées).

Nous citerons ici trois outils qui dans certaines conditions doivent pouvoir permettre de rentrer dans les critères que nous avons définis pour une politique forestière de territoire :

(1) Le PIDAF

Le Plan Intercommunal de Débroussaillage et d'Aménagement Forestier (PIDAF) est régi par une circulaire intercommunale du 15 février 1980. C'est un outil d'aménagement pour prévenir les risques d'incendies à l'échelle du massif forestier (qui dépasse le cadre communal). Le diagnostic réalisé précise les zones de débroussaillage et d'éclaircies, la localisation des pistes et les aménagements hydrauliques.

Le PIDAF n'est pas un outil réglementaire, mais le fruit d'un travail de concertation avec les différents acteurs et de planification avec les propriétaires forestiers (publics et privés) en vue de l'aménagement du massif forestier en vue de sa protection et de sa défense contre l'incendie. [CRPF, 2005]

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, 78 PIDAF couvrent 436 communes régionales [OFME, 2006]

L'outil PIDAF permet aux territoires d'agir pour la forêt avec une entrée spécifique : la défense de la forêt contre les incendies.

Selon la grille définie précédemment, le PIDAF peut devenir une politique forestière s'il parvient à sortir de son entrée spécifique DFCI pour s'intégrer dans une stratégie plus large, qui prenne en compte l'ensemble des thématiques importantes localement.

(2) Les zones Natura 2000

Les zones Natura 2000 sont un ensemble de sites naturels en Europe, identifiés pour leur rareté ou leur fragilité écologique.

La directive européenne 92/43/CE du 22 mai 1992 ou Directive Habitats (concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage) et la directive 79/409/CE du 23 avril 1979 ou Directive Oiseaux (concernant la conservation des oiseaux sauvages) prévoient la désignation de ces zones de conservation et de protection (ZSC et ZPS).

Les périmètres des zones Natura 2000 ont été validés par la Commission Européenne, après désignation par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, sur proposition des Directions régionales de l'environnement (DIREN).

La démarche Natura 2000 est basée en France sur le volontariat et la contractualisation. Elle rompt ainsi avec la tradition française de protection stricte et figée (protéger la nature en la soustrayant aux activités humaines néfastes). Ici on doit tenir compte du contexte local et des activités existantes sur le site (économiques, culturelles,...). C'est différent d'une sanctuarisation : on ne bloque pas mais on essaie d'infléchir les pratiques par rapport à la biodiversité. [Séminaire Natura 2000 en forêt communale, 2006]

L'approche proposée privilégie ici la recherche collective d'une gestion durable de l'espace, réfléchi en tenant compte des préoccupations économiques et sociales.

L'Etat français s'est engagé auprès de l'Union Européenne à la protection de la faune et de la flore sauvage : il doit donc veiller à la bonne mise en marche de ces démarches.

Le préfet désigne par Arrêté un comité de pilotage (Copil) formé de collectivités (élus) et de représentants d'associations et d'activités locales. Cela permet une concertation entre gestionnaires plus large qu'avec les techniciens forestiers seuls, mais incluant également des acteurs tels que les chasseurs et les agriculteurs. Le comité de pilotage choisit son président et nomme un opérateur. Pour renforcer l'engagement local, on essaie aujourd'hui de confier davantage la réalisation du DOCOB aux collectivités et la présidence du comité de pilotage à un élu local.

S'en suit une phase de concertation entre les acteurs (elle dure aujourd'hui au maximum deux ans), où l'on définit ce qu'il est possible ou non de faire sur la zone considérée.

L'opérateur est chargé de l'élaboration et du suivi de la mise en œuvre du document d'objectifs (DOCOB). Le document est soumis au préfet qui l'approuve par arrêté. On y trouve un diagnostic, des objectifs et des mesures de gestion durable du site classé (conventions et contrats). C'est l'opérateur qui se doit de démarcher les acteurs pour signer ces contrats.

L'état est le financeur principal de ces actions. Le principe est de financer les surcoûts liés à une gestion durable du site. Par exemple un débardage à cheval peut constituer une mesure de Natura 2000 et son surcoût par rapport à un débardage mécanique peut être financé.

Il existe au total 1700 sites Natura 2000 en France. Ils couvrent 6 millions d'hectares, dont 40% de surfaces forestières. Au total, 11% de la forêt du territoire national est classée en zone Natura 2000. [Séminaire Natura 2000 en forêt communale, 2006]

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, ce sont 18% des formations boisées qui sont ainsi concernées par le réseau Natura 2000 [OFME, 2003].

Les sites Natura 2000 forestiers dans lesquels les acteurs locaux s'impliquent peuvent donc leur permettre de s'approprier les thématiques forestières, avec une approche environnementale.

(3) La CFT

Les Chartes Forestières de territoire (CFT) correspondent à la circulaire DERF/SDF/SDIB/C2001-3004 du 15 février 2001 et promulguées par l'article L.12 du chapitre I de la Loi d'Orientation sur la Forêt n° 2001-602 du 9 juillet 2001.

Selon la circulaire, « Une charte de territoire a légitimement vocation à structurer un projet d'aménagement et de développement territorial ». Elle résulte d'une planification décentralisée (approche territoriale), à priori à l'initiative et sous la responsabilité de structures et de collectivités locales existantes (communautés de communes, PNR, pays, syndicats mixtes et syndicats intercommunaux, etc.). Les CFT se placent comme un outil pour développer une **politique de gestion durable et multifonctionnelle des forêts (privées et publiques)**, des espaces naturels et du bois sur un territoire pertinent, qu'il s'agisse d'une échelle massif ou bassin de vie.

Elle a notamment vocation à susciter des réflexions des acteurs locaux, avec un appui technique, afin d'élaborer un projet de développement local pour le respect de principes communs et la réalisation d'actions communes. Le projet doit comporter un diagnostic et des objectifs résultant d'une concertation et par voie de conséquence partagés par les différents partenaires. La Charte Forestière comporte un programme d'actions pour une période moyenne de 5 ans, avec un animateur pour faire vivre l'outil. [OFME, 2005] [FNCOFOR, 2004]

66 démarches reposant sur l'outil CFT sont actuellement recensées en France dont 12 en Provence-Alpes-Côte d'Azur [Réseau des Chartes, juillet 2006].

L'outil Charte Forestière est donc le seul outil territorial spécifique à la forêt et fort d'une approche multifonctionnelle de celle-ci.

(4) Autres outils

L'utilisation de ces outils spécifiques n'est pas obligatoire pour qu'une politique forestière de territoire se développe : la forêt peut être intégrée directement à une charte de territoire de projet, à un Schéma de Cohérence Territoriale (ScoT) ou aux études et actions d'un EPCI doté des compétences nécessaires sans passer forcément par de tels outils. Cependant ils représentent des opportunités financières qu'il est intéressant de saisir.

En conclusion, une politique forestière de territoire peut se développer en s'appuyant sur la méthodologie relative à un outil particulier. Plusieurs types d'outils existent, avec des approches de la forêt différentes. Leur mise en œuvre très libre autorise de fortes dissemblances entre deux territoires utilisant le même outil, sur le plan de leurs tailles réciproques ou de l'usage qui est fait de l'outil (thématiques de travail et actions notamment). Enfin, des politiques forestières peuvent aussi être développées en passant outre l'utilisation de ces outils spécifiques.

On le voit, les dynamiques forestières peuvent épouser de multiples formes sur les territoires, sans coordination entre elles et sans cohérence régionale.

c) La Forêt en région Provence-Alpes-Côte d'Azur

(1) Les formations boisées en région PACA

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur est particulièrement boisée : les forêts couvrent 38% de sa surface contre un peu plus de 25% en moyenne nationale [PEFC, 2006].

Les résineux sont dominants sur les deux tiers des surfaces forestières [OFME, 2003]) avec néanmoins, des essences et des potentialités très diverses d'un territoire à l'autre :

La roche-mère de l'arrière pays est calcaire. Sur ces sols se développent la pinède (pin d'Alep), la yeuseraie et la chênaie blanche.

A contrario, avec un contexte géologique et pédologique particulier (sol acide), le Massif des Maures et le Massif de l'Esterel, sont couverts de pinèdes (pin maritime, pin pignon), de châtaigneraies mais également de suberaie.

Dans les contreforts des Alpes, on retrouve du pin noir, du pin sylvestre, du cèdre de l'Atlas et du hêtre.

Enfin les massifs montagneux regroupent essentiellement des essences résineuses : le mélèze, le pin Cembro, le pin à crochets et le pin sylvestre, le sapin pectiné et l'épicéa [Région PACA, 2005] avec une réelle ressource en bois d'œuvre.

La forêt est pour beaucoup issue de peuplements pionniers (pin sylvestre et pin d'Alep), installés suite à l'abandon de terres agricoles. Les arbres se sont donc souvent développés de manière anarchique.

Ces arbres de petit gabarit aux branches basses ne permettent pas leur exploitation en bois d'œuvre, mais induisent également un risque incendie plus élevé.

(2) La faible valorisation du bois

La région a une productivité faible : la région PACA ne produit en moyenne que 2,6 m3 de bois par ha et par an [OFME, 2003] avec de fortes disparités (moyenne nationale d'environ 5,3 m3) :

Les essences montagnardes (mélèze notamment) offrent les meilleures productivités de ce territoire (jusqu'à 7 m3/ha/an) et qui plus est des valeurs commerciales assez fortes ; leur exploitation est néanmoins tributaire de surcoûts liés à la topographie.

Sur le reste du territoire, les espèces majoritaires (pin sylvestre et pin d'Alep) présentent une valeur commerciale faible. [ORF PACA, 2000].

La qualité technique du bois est très inégale. Les bois sur pied comptent 60% de bois d'industrie pour seulement 40% de bois d'œuvre. Il s'agit de bois d'œuvre de qualité B essentiellement (charpentes), la région produit très peu de qualité A (meubles).

La forêt de PACA produit chaque année 2 600 000 m3 de bois, seulement 600 000 sont exploités ; ces chiffres illustrent le manque d'entretien réel des forêts de la région. Malgré des surfaces boisées importantes (8^{ième} rang français avec 802Mha), elle ne fournit donc qu'une récolte de bois très faible (18^{ième} rang avec 593Mm3). [AFOCEL, 2002]

Cette faible exploitation du bois est corrélée en particulier à un retour sur investissement faible voire souvent négatif ; mais aussi au désintérêt des propriétaires forestiers privés (70% des surfaces régionales contre 20% de forêts communales et assimilées et 10% de forêts domaniales [OFME, 2003]) pour leur forêt. Les rares qui s'en préoccupent font généralement appel à la Coopérative Provence Forêt pour les aider à la gérer (peu de propriétaires ont en effet des compétences forestières). Les propriétaires ne réussissent pas toujours à négocier auprès des exploitants forestiers le nettoyage de la parcelle à l'abattage des arbres. Avec des parcelles difficiles à exploiter (pentes abruptes, surfaces de moins de 4ha pour 90% des propriétaires), il est même difficile de trouver un exploitant qui accepte de s'intéresser au chantier.

Le fonctionnement de la vente du bois, notamment en forêt publique, n'est pas non plus à l'avantage d'une valorisation de la qualité. Les arbres sont principalement vendus sur pied. En forêt publique, ces coupes sont vendues aux enchères publiques lors de deux ventes annuelles organisées par l'ONF. A l'issue de ces ventes, les communes se retrouvent généralement avec 60% d'invendus. Les privés réalisent davantage de ventes de gré à gré à un exploitant (ils ont ainsi moins de 20% d'invendus). En raison de ces commercialisations par lots, où les arbres sont sélectionnés pour une bonne gestion de la forêt et non pour une qualité uniforme, les quelques arbres qui pourraient être valorisés en bois d'œuvre ne le sont que rarement dans l'effective et partent avec le reste du lot en trituration. [OFME, 2006]

Par voie de conséquence, avec seulement 284 exploitants, 78 entreprises de la 1^{ère} transformation et 268 entreprises de la 2^{ième} transformation, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a une filière bois particulièrement peu développée [OFME, 2003]. C'est l'usine de pâte à papier TEMBEC Tarascon S.A., qui est généralement l'acquéreur final du bois résineux régional. Les volumes de bois d'œuvre, déjà peu importants, partent pour beaucoup à destination de la frontière (en Italie où la production de bois est déficitaire pour une industrie de transformation du bois très développée). C'est un gisement d'emploi extrêmement important que l'on exporte ainsi, sans en tirer tout le bénéfice.

Même lorsqu'elles sont exploitées, les forêts de la région sont donc généralement mal valorisées.

Cette situation quasi monopolistique de l'aval ajoutée aux difficultés économiques que la papeterie rencontre, souligne l'importance de développer de nouvelles filières :

Des chaudières pour une valorisation énergétique de toutes essences de bois commencent ainsi à faire surface en régions PACA (dans la région, en janvier 2006, 66 chaufferies

automatiques à bois étaient déjà en fonctionnement (collectivités et entreprises), avec une augmentation des projets de 43 à 145% en un an [OFME, 2006]). Ces initiatives se multiplient donc, particulièrement dans les territoires engagés dans une politique de développement de la filière bois-énergie.

Certaines essences d'arbres assez spécifiques à la région (mélèze, pin Cembro et cèdre) peuvent aussi être à l'origine du développement de filières spécifiques.

Enfin, la forêt fournit également des plantes aromatiques et médicinales, des sapins de Noël, du liège ; des produits de la cueillette (champignons), de l'apiculture ou de la chasse. Ces "menus produits forestiers" sont estimés par les ventes de l'ONF et des enquêtes à 217 millions d'euros en France. [A.Berger & JL.PEYRON, 2005].

A cela il faut ajouter les millions d'euros économisés grâce aux forêts vis-à-vis des risques naturels, notamment en ce qui concerne les risques d'avalanche, de glissement de terrain, de régulation des cours d'eau, etc.

(3) La pression foncière et le risque incendie

La pression humaine est forte sur ce territoire (en moyenne régionale la surface est de 0,3ha par habitants), en particulier autour de la Vallée du Rhône et du littoral.

Les forêts de la région constituent un élément important des paysages. Elles sont aussi un lieu de ressourcement pour les citoyens et le support d'un certain nombre d'activités sportives (VTT, randonnée pédestre et équestre) et de loisir.

Mais elles sont aussi soumises à un risque majeur : les broussailles, le volume de bois excessif et les branches basses engendrent un risque d'incendie élevé dans les zones les plus urbanisées. [ORF PACA, 2000] (notamment en zones littorales).

Pour défendre les forêts contre les flammes, les actions menées par l'état et les collectivités sont les suivantes : aménagement des massifs forestiers (sylviculture, pastoralisme, agriculture), prévision des périodes à risque, surveillance des forêts, mise en place d'équipements en forêt, lutte contre le feu et restauration des terrains incendiés.

En parallèle, l'article 33 de la Loi d'Orientation Forestière (LOF) n°2001-602 du 9 juillet 2001 impose le débroussaillage aux propriétés situées à moins de 200m de la lisière d'une forêt, sous peine de contravention. [Région PACA, 2005]

Ainsi, la forêt méditerranéenne, détient un potentiel économique sous-exploité. La gérer pour développer ce potentiel, c'est aussi souvent se prémunir face aux risques incendies, qui doivent faire l'objet d'une place prépondérante dans les politiques forestières, notamment en zones urbanisées. Ces politiques forestières doivent également tenir compte de fonctions non marchandes de la forêt (paysage, espace de loisirs)

Ces constatations réaffirment l'intérêt de développer localement des politiques forestières, fonctions des caractéristiques écologiques, économiques et culturelles locales.

2. Origine et émergence des politiques forestières de Territoires

a) Abandon progressif des missions de l'état au profit des territoires

L'état français a pris de réelles dispositions pour la décentralisation des centres de décision :

- Il a renforcé depuis 1981 les délégations de compétences aux Conseils Régionaux, aux Conseils Généraux et aux communes.
- Il a proposé aux communes de s'organiser en EPCI à fiscalité propre. [Loi ATR, 1992] A travers des compétences obligatoires d'aménagement de l'espace et de développement économique, ces intercommunalités poussent les communes à se doter d'un projet commun de développement. C'est une façon pour l'état de se désengager de ces politiques et d'inciter les territoires à s'y impliquer.
- L'Etat a institué les Pays. [LOADT, 1995] Ces structures se proposent d'être un lieu de réflexions stratégiques et prospectives pour le territoire.

L'état abandonne ainsi progressivement une partie des missions pour ne plus conserver que ses fonctions nationales et ne se charge au niveau local que de vérifier si les décisions prises sont bien conformes à la loi ; ce qui permet aux territoires de décider eux-mêmes de leur avenir. [GORGEU & AI, 1997]

b) Le cas particulier de la politique forestière

Selon l'article 2 du Code Forestier remis à jour par la Loi d'Orientation Forestière (LOF) du 9 juillet 2001 : « *La politique forestière relève de la compétence de l'Etat qui en assure la cohérence nationale. Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent passer des contrats avec l'Etat notamment dans le cadre des chartes forestières de territoires en vue de concourir à la mise en œuvre de cette politique* », la politique forestière demeure encore aujourd'hui l'une des prérogatives de l'Etat.

Néanmoins, ce dernier quitte aussi progressivement une partie de ses missions en matière de politique forestière :

Depuis plusieurs années le pouvoir décisionnaire de la Défense des Forêts Contre l'Incendie (DFCI) est assuré par les Conseils Généraux qui président les Services Départementaux d'Incendies et de Secours (SDIS). Les Conseils Régionaux pour leur part, bien que n'ayant aucune compétence administrative en matière forestière, ont engagé depuis de nombreuses années des actions concrètes en faveur de la filière forêt-bois (avec des objectifs tant économiques que sociaux et environnementaux). A une échelle plus locale, les intercommunalités et les territoires de projets mettent en œuvre aujourd'hui une gamme de démarches prospectives et partenariales qui dans certains cas comprennent la question forestière.

Les mesures de décentralisation ont donc conduit à une nouvelle forme de gestion forestière qui émane de politiques locales. Néanmoins ces dernières demeurent notamment soumises aux orientations nationales régionalisées.

3. La notion de politique forestière de territoire

a) Choix d'une définition pour le concept de politique

Il existe tout d'abord deux sens au terme politique :

1. "science et art de gouverner un état" et par extrapolation "ensemble des affaires d'un Etat" et la "manière de les conduire." [Larousse, 2001]

2. "manière de diriger une affaire", une "stratégie", elle n'émane pas nécessairement d'instances politiques et concerne les thématiques sur lesquels l'organisme qui la définit a vocation à opérer. [Larousse, 2001]

Au premier sens du terme, une politique forestière ("qui concerne les forêts" [Larousse, 2001] *Critère 2*) se limite à la manière dont les instances politiques compétentes vont conduire la question des forêts. Que leur politique à ce sujet soit ou non de s'en préoccuper : la politique peut être ici justement de ne pas avoir de politique forestière. Qui plus est, leur politique forestière peut ne pas dépasser le stade du simple discours, même lorsque celui-ci semble motiver son orateur et appuyé par de réelles constatations de terrain. Pour la voir trouver un prolongement dans les faits, encore faut-il que les pouvoirs publics qui la revendiquent se donnent les moyens (humains et budgétaires) de leurs ambitions, afin de les mettre en place (*Critère 5*).

Au second sens du terme, politique prend une signification plus volontaire : un organisme va se doter d'une politique, c'est-à-dire d'une stratégie pour conduire les thématiques forestières qui le concernent. (*Critères 3 et 4*)

Dans ce sens, il peut exister des politiques forestières à différents niveaux :

Les organismes actifs dans le domaine de la forêt définissent ordinairement une politique forestière générale, à l'échelle de leur aire d'influence, et précisée aux échelles locales en fonction de leurs contextes particuliers.

Les pouvoirs publics établissent également leur politique. Des politiques forestières émanent de la communauté européenne, de l'état français et à moindre échelle des collectivités territoriales et de leurs chartes de territoires (chartes des Parcs Naturels Régionaux, des Pays, Chartes Forestières, Chartes de l'Environnement, Chartes Paysagères, etc.). Dans ce dernier cas, la politique peut associer tous types d'acteurs locaux (à la fois la population locale, des partenaires privés et publics)

Or l'objet du stage est bien notamment de s'intéresser à la pertinence des formes (types de méthodologies mises en œuvre, taille du territoire, structures impliquées, contexte humain, etc.) de développement des politiques forestières territoriales. Il s'agit donc bien de retenir des politiques correspondant à des démarches, à des dynamiques (par opposition à un immobilisme, qui, on l'a vu, peut exister même lorsqu'il y a compétence). Elles émanent d'une mobilisation tangible des acteurs (*Critère 3*) autour de la forêt, qui développent sur ce thème une politique à plus ou moins long terme. La forêt étant ici l'objet d'une préoccupation réelle, dont doivent découler des volontés pouvant se concrétiser par des actions. (*Critère 5*)

On s'intéresse donc bien ici au sens second du terme, parce qu'il conçoit la politique comme une démarche nécessairement volontaire et pouvant impliquer différents types d'acteurs.

Nous retiendrons donc que pour nous intéresser, une politique forestière concerne la forêt (*Critère 2*) et mobilise des acteurs ayant un rôle à jouer dans ce domaine (*Critère 3*). Elle est "dirigée" vers des objectifs motivés, avec une "stratégie" pour les atteindre. (*Critère 4*)

Nous ne nous intéresserons ici qu'aux politiques forestières de territoire.

b) Choix d'une définition pour le concept de territoire

Avant d'éclaircir le sens du mot "territoire", il convient de le différencier de la notion d'espace géographique.

L'espace géographique désigne « l'ensemble des lieux et de leurs relations. » [BRUNET, 1992]. Le territoire quant à lui peut avoir plusieurs significations :

1. Au sens commun, la notion de territoire se limite souvent à la désignation d'un espace géographique donné, clairement délimité. (*Critère 1*)
2. A cette notion purement géographique peut être associée une notion de gouvernance : le dictionnaire Larousse 2002, le borne à une perception géopolitique, une "étendue de terre sur laquelle s'exerce une autorité." (*Critère 3.2*)
3. Mais il peut aussi avoir un sens plus patrimonial : il « **témoigne d'une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité.** » [DI MEO, 1998]
4. Enfin, pour les naturalistes, le territoire est une "aire ou région dans laquelle un espèce animale ou végétale vit", cette dernière "ayant tendance à défendre son territoire". [Fédération Canadienne de la Faune, 2006] Cette définition ne s'intéressant qu'à des comportements primaires, ne sera pas retenue pour définir ce que doit être pour nous une politique forestière de territoire.

La définition de Di Méo, retenue en France pour le programme de second cycle de l'Education Nationale sur la notion de territoire, apparaît comme la plus complète, car elle rassemble toutes les notions que l'on peut percevoir à l'évocation de ce terme, soit une approche multifonctionnelle. Nous nous appuyerons sur cette définition pour tenir compte de tous ces aspects.

En s'appuyant sur cette approche multifonctionnelle, nous pouvons dire que par "politique forestière de territoire" on entendra donc une politique forestière qui émane de son territoire, c'est-à-dire de son territoire aux sens :

(1) Géographique

Nous considérerons tout d'abord qu'une politique de territoire s'exerce sur une zone géographique clairement délimitée dans l'espace (*Critère 1*) et tient compte des caractéristiques de cet espace, ceci signifiant deux choses :

- Le territoire tiendra compte de son échelle dans ses actions (*Critère 5*) : s'il ne peut résoudre seul certains problèmes, il doit pour y répondre reconsidérer ses limites en terme de champ d'actions et de zonalité d'intervention.
- Une politique doit pour nous émaner du territoire et être à son service, dans son ensemble. La stratégie aura donc vocation à répondre aux enjeux et à tenir compte de l'ensemble des fonctions de la forêt sur son territoire. (*Critère 2*) Pour ce faire, elle doit s'appuyer sur un diagnostic technique de son espace géographique (connaissance des caractéristiques pédoclimatiques de l'espace géographique, de la valeur des arbres sur pied, des risques, des espèces animales et végétales du territoire, etc.). Ceci afin d'éviter de passer outre certains enjeux ; mais aussi d'explicitier et de mieux cerner les enjeux qui mobilisent les différents acteurs, pour y trouver de manière partagée des réponses appropriées.

(2) Humain

Lorsque l'on parle du territoire, on parle aussi de ceux qui le font, soit une dimension politique, économique et socioculturelle :

- Selon la définition de Di Méo, l'espace du territoire est approprié par les acteurs qui le composent (*Critère 1*) : les limites géographiques du territoire ont donc vocation à être définies par ses propres acteurs ou du moins reconnues, partagées par ces derniers.
- Par la désignation "politique forestière de territoire" on entend aussi une politique forestière qui émane du territoire, portée par le territoire ; à savoir par ses habitants dans leur ensemble en débats publics comme dans l'action et représentés par les élus des collectivités territoriales (communes, EPCI, syndicats mixtes conseils généraux) dont la compétence décisionnelle s'exerce (*Critère 3.2*). Cette représentation collective peut être étayée par l'assemblage des différentes forces de représentation partielle locales (syndicats, organisations professionnelles, associations locales, etc. *Critère 3.1*) s'intéressant au sujet dont il est question avec différentes approches (patrimoniale, économique, environnementale, etc.). La mobilisation de ces "groupes de pression" (formels ou informels) pourra être à l'origine d'une mobilisation ultérieure des élus. Par contre on ne considérera pas comme une politique forestière de territoire celle qui ne serait portée que par les représentants d'un pendant des opinions en présence. Il s'agirait alors de leur politique et non de celle du territoire. D'une manière générale, on n'appellera pas politique forestière de territoire celle qui omettrait d'intégrer une partie des acteurs concernés. Premièrement, parce qu'elle n'aboutirait pas à une représentation collective du territoire complète. Ensuite dans certains cas parce qu'elle oublierait des acteurs ayant un pouvoir de décision dans l'action, ce qui briderait la poursuite de la politique (par exemple les propriétaires forestiers privés et publiques pour la gestion de leur forêt, les élus pour les questions ayant trait à leurs compétences administratives, etc.). (*Critère 3.3*)

c) Critères d'une politique forestière de territoire

En rapprochant tous les aspects énoncés précédemment, nous aboutissons à une grille de critères (Cf. document N°1). Elle constituera un outil permettant de bien recadrer la notion de politique forestière de territoire sur laquelle repose l'étude.

Document N°1 : Grille de critères des politiques forestières de territoires.

Critère 1 : La politique concerne un territoire **bien délimité dans l'espace et approprié par ses acteurs.**

Critère 2 : La politique de territoire **touche à la forêt et à ses interactions avec le territoire.**

Critère 3 : La politique émane d'une **mobilisation tangible** de trois types d'**acteurs ayant un rôle à jouer dans ce domaine** :

Critère 3.1 : Un système d'information associant **techniciens** (diagnostic technique) et **représentants de l'ensemble des courants d'opinion** qui se manifestent localement sur la thématique forêt (diagnostic patrimonial).

Critère 3.2 : Un système de décision et de contrôle représenté par les élus de la ou des **collectivité(s) territoriales de cet espace ayant compétence dans les domaines considérés.**

Critère 3.3 : Un **système d'action**, constitué des propriétaires forestiers (privés et publics), des partenaires de la filière forêt-bois et d'une manière générale de tous types d'acteurs incontournables pour la mise en œuvre des actions.

Critère 4 : La politique est **dirigée** vers un ou des **objectif(s) partagés, motivé(s)** par l'identification des **enjeux** qui concernent le territoire (vus sous les angles techniques et patrimoniaux), avec une **stratégie** pour les atteindre.

Critère 5 : On cherchera à concrétiser par la suite la politique dans des **actions** compatibles avec la taille du territoire, en y employant autant que faire ce peut les moyens financiers et humains (animation) nécessaires.

(La validation du critère 5 nécessite la validation des critères 3.2 et 3.3).

B. Problématique et indication des objectifs recherchés

A l'origine de cette étude se trouve une commande du SGAR qui complète les missions d'accompagnement des politiques forestières de territoires de l'OFME. Elle pose différentes questions :

Quelle structure est à même de porter un projet de développement forestier (que ce soit au niveau de sa façon d'aborder la forêt, de la prise de conscience de la forêt de la part des élus ou des techniciens, de ses moyens, ou de ses compétences) ? A-t-elle besoin d'un outil pour la porter et l'outil Charte Forestière est-il adapté à ses besoins?

Nous l'avons vu, une politique forestière peut être développée en Provence-Alpes-Côte d'Azur dans différents contextes :

Elle peut concerner des territoires urbanisés, où la défense de la forêt contre les incendies tiendra une place importante, ou au contraire des zones de haute montagne, où la principale contrainte sera la difficulté d'exploitation de la forêt. Chaque secteur étant couvert d'essences différentes et ayant ses opportunités propres en terme de valorisation de la forêt, du bois et des menus produits.

Elle peut être développée par différents types de structures territoriales, avec des compétences stratégiques uniquement ou également de maîtrise d'ouvrage.

Elle peut faire usage d'un outil spécifique (la charte forestière de territoire notamment) ou ne se baser sur aucun outil institutionnel.

La question est donc de savoir s'il existe parmi ces différents cas de figures des situations plus favorables :

à l'appropriation du territoire et de la thématique forestière au sein de ce territoire,
au développement d'une stratégie commune pour répondre à ses enjeux,
à la concrétisation de cette stratégie par des actions.

Nous formulerons donc la problématique de la manière suivante :

Quelles situations, en terme de contexte forestier, de structure (nature, taille et compétences) et d'outil utilisé, sont plus favorables au développement de politiques forestières de territoires et selon quels critères ?

Ceci afin de répondre à trois objectifs principaux :

Obtenir une base de critères pour venir en appui de l'animateur de réseau de politiques forestières de territoires, en lui permettant d'être plus opérationnel dans l'accompagnement des acteurs de ces politiques.

Etre valorisable par les financeurs pour l'orientation de leurs financements : La réussite de ce projet doit pouvoir permettre d'envisager un développement plus cohérent des politiques forestières territoriales, à des échelons d'intercommunalités pertinents et efficaces.

Sensibiliser des acteurs de territoires quant à la prise en compte de la forêt dans leurs projets territoriaux et au développement d'une politique forestière de territoire localement.

C. Hypothèses

1. Hypothèse générale

Dans la partie description de la situation nous avons pu proposer une grille de critères pour bien cerner la notion de politique forestière de territoire.

Dans cette étude nous partons de l'hypothèse qu'il existe des corrélations entre la validation de certains de ces critères et certaines caractéristiques du territoire, corrélations que nous tenterons d'identifier.

2. Hypothèses de recherche

a) Hypothèses des interrelations entre territoires

(1) Hypothèse de l'empiètement des territoires

Comme nous l'avons vu en étude bibliographique, une espèce animale ou végétale a naturellement "tendance à défendre son territoire". [Fédération Canadienne de la Faune, 2006]. Comme cette définition n'est pas spécifique aux comportements humains, nous ne l'avons pas retenue pour expliquer ce que devait être pour nous une politique forestière de territoire.

Cependant cette définition peut amener une réflexion sur les interactions qui peuvent exister entre deux organismes dont les périmètres empiètent l'un sur l'autre.

On peut imaginer que dans ce cas des conflits d'influence puissent exister, et être causes de dysfonctionnements voire d'échec dans la construction ou la mise en œuvre des politiques territoriales.

Une hypothèse de recherche, sera donc que ces empiètements ont une influence sur les politiques forestières de territoires. Il s'agira donc de choisir dans l'échantillon des cas de figures où l'on retrouve ces empiètements de territoires pour tenter de vérifier cette hypothèse.

(2) Hypothèse d'une échelle plus appropriée pour porter certaines actions

Selon notre définition d'une politique forestière de territoire basée sur l'étude bibliographique, les thématiques abordées dans le cadre d'une politique forestière doivent pouvoir se concrétiser en actions, lesquelles doivent être compatibles avec la taille du territoire considéré.

Cela nous amène à considérer deux hypothèses :

Tout d'abord nous partons du principe qu'il existe des échelles (en terme de structure et de taille de territoire : surface et population) plus adaptées pour concrétiser certaines thématiques de travail dans l'action.

Ensuite on peut imaginer que le territoire tiendra compte de son échelle dans ses actions : s'il ne peut résoudre seul certains problèmes, d'ampleur parfois régionale, il doit pour y répondre reconsidérer ses limites en terme de champ d'actions et de zonalité d'intervention. La question est alors de savoir dans quelles conditions un territoire, identifiant un tel enjeu localement, aura la possibilité de contribuer à résoudre ce problème, soit en faisant remonter la question à un niveau supérieur de collectivité local pertinent, déjà existant, qui s'approprie la problématique et en devient le meneur ; soit en étant à l'initiative d'un regroupement ponctuel sur ce thème entre plusieurs collectivités locales pour couvrir le territoire concerné par la thématique.

Nous partons de l'hypothèse qu'il existe des situations plus favorables à ces différentes formes d'échanges et de partenariats et nous tenterons de les identifier.

b) Hypothèses du territoire vécu par ses acteurs

(1) Hypothèse du territoire imposé

Selon la définition que nous avons construite pour une politique forestière de territoire, la politique doit concerner un territoire bien délimité dans l'espace et approprié par ses acteurs.

Nous pouvons imaginer que l'espace du territoire sera mieux approprié par les acteurs qui le composent si les limites géographiques du territoire ont été définies par ses propres acteurs ou du moins reconnues, partagées par ces derniers.

L'hypothèse, que nous essaierons de vérifier sur le terrain à dire d'acteurs, sera donc que les limites d'un territoire imposées aux acteurs locaux, sans cohérence patrimoniale, peut aboutir à une absence d'appropriation locale.

(2) Hypothèse des communes isolées

Nous l'avons vu, les politiques forestières peuvent être portées à l'échelle d'Etablissements Publics de Coopération Intercommunal ou de Territoires de Projets.

Généralement, les territoires de projets se construisent avec un périmètre qui rassemble plusieurs EPCI. Dans certains cas, le territoire est entièrement couvert de structures intercommunales. Dans d'autres cas, on observe des communes isolées qui n'ont pas mutualisé de compétences relatives à la forêt.

Ce constat nous amène à deux hypothèses :

Une commune isolée, qui n'a pas l'habitude de travailler en association avec d'autres communes, rencontre peut être davantage de difficultés pour s'approprier une stratégie de construction collective.

Techniquement, il est peut-être plus difficile de concrétiser la politique dans des actions sans la possibilité systématique d'une maîtrise d'ouvrage communautaire.

(3) Hypothèses des caractéristiques spatiales

Nous pouvons supposer que certaines caractéristiques du contexte local aient elles aussi un impact sur la mobilisation et l'implication des acteurs dans la politique forestière.

Sur le plan du contexte forestier, on peut notamment proposer l'hypothèse qu'un élu aura davantage tendance à construire une politique forestière de territoire si la forêt couvre une part particulièrement élevée des surfaces localement, s'il est sensibilisé par la gestion d'une forêt communale d'une grande surface, qui rapporte un revenu à sa commune.

Ensuite nous pouvons envisager que dans le cas d'un contexte hétérogène sur le territoire, les acteurs locaux aient du mal à trouver des thématiques de travail rassembleuses.

Nous l'avons vu dans l'étude bibliographique, le contexte forestier peut être très hétérogène en Provence-Alpes-Côte d'Azur. L'hypothèse sera donc ici qu'un nombre d'espaces forestiers élevé constitue un frein dans le cadre de politiques forestières, en rendant plus difficile la mobilisation des acteurs autour de projets communs.

Enfin, nous l'avons vu, les Pays, dans l'esprit de la Loi Chevènement, devaient se construire à une échelle de bassin de vie c'est-à-dire en plaçant la ville au centre du territoire. Par

opposition les Parcs Naturels Régionaux se sont davantage construits à des échelles de massifs, plaçant la ville en périphérie de ce massif.

On pourra se demander ici si une constitution du territoire en bassin de vie autour d'une grosse agglomération, en plaçant la ville au cœur des débats, n'est pas défavorable à la prise en compte par le territoire de la thématique forestière. Est-il alors possible de porter une dynamique commune avec des actions fédératrices, lorsque les uns voient la forêt comme un lieu de loisirs et les autres comme un lieu de production ? Nous exposerons donc l'hypothèse suivante : un écart-type de population des communes important entraîne une divergence d'intérêt et de regard porté à la forêt défavorables à la construction d'une politique forestière commune.

(4) Hypothèse de l'outil territorial

Dans notre partie de présentation d'une politique forestière de territoire, nous avons pu voir que celle-ci doit s'appuyer sur un système de gouvernance associant les différents acteurs ayant un rôle à jouer pour les thématiques considérées.

Néanmoins, nombreux sont les détracteurs des démarches de confrontation qui permettent d'intégrer ces différents acteurs. Elles sont jugées trop lourdes dans la prise de décision, faisant intervenir trop de parties. Pourtant, elles permettent de rapprocher au mieux et de manière démocratique les objectifs souvent divergents des acteurs pour trouver un terrain d'entente qui satisfasse au mieux les demandes des uns et des autres sur le territoire.

Dans la démarche Charte Forestière de Territoire, on tente d'impliquer les différentes parties, de rapprocher au sein d'un même projet de territoire, propriétaires forestiers privés et publics, citoyens usagers des forêts et ruraux propriétaires de forêts, écologistes et chasseurs, etc.

On peut donc formuler l'hypothèse que lorsque l'outil charte forestière de territoire est utilisé on parvient mieux à mobiliser les différents acteurs et à atteindre une stratégie partagée.

II. Méthodologie

A. Première étape

Dans l'étude bibliographique nous avons pu voir que les intercommunalités sont dotées de compétences administratives qui leur sont volontairement transférées par les communes. Une fois qu'une intercommunalité est dotée de compétences, elle a légitimité pour les mettre en œuvre et est même tenue d'y souscrire en se dotant des moyens pour y répondre.

Par conséquent, les politiques forestières de territoires doivent être développées par les structures dans le cadre de leurs rôles respectifs et donc de leurs compétences administratives s'il s'agit d'intercommunalités.

C'est donc à travers le recueil de ces compétences que nous obtiendrons notre population de départ à savoir l'ensemble des intercommunalités susceptibles d'intervenir dans une politique forestière de territoire.

Elle sera un outil pour identifier les territoires à enquêter en seconde étape.

Elle constituera également une base de données intéressante pour l'OFME. Parmi ces structures et selon les résultats de l'étude, on pourra sélectionner celles qui pourraient faire l'objet d'une sensibilisation ultérieure quant à la prise en compte de la forêt dans leurs projets territoriaux et au développement d'une politique forestière de territoire.

B. Deuxième étape

1. Choix de l'échantillon

L'objet de cette étude est de comprendre quelles sont les situations les plus favorables au développement de politiques forestières de territoires et selon quels critères.

Dans notre population de départ nous chercherons donc à obtenir non pas une représentativité générale des intercommunalités de la région, mais une représentativité par classes, selon les cas de figure correspondant aux 6 hypothèses énoncées précédemment, que l'on cherche à vérifier.

a) Hypothèses

On sélectionnera donc, parmi les intercommunalités recensées lors de l'étape précédente, plusieurs exemples des situations suivantes :

(1) Hypothèse de l'empiètement des territoires

On sélectionnera des territoires qui empiètent l'un sur l'autre partiellement (chevauchements) ou très majoritairement (périmètres identiques à quasi identiques).

(2) Hypothèse d'une échelle plus appropriée pour porter certaines actions

On sélectionnera dans l'échantillon des territoires de différentes tailles, en terme de surface et de population.

On rencontrera des acteurs de plusieurs structures sur un même territoire (EPCI et territoire de projets), ainsi que des territoires limitrophes, pour comprendre où se construisent des relations de travail.

(3) Hypothèse du territoire imposé

On introduira dans l'échantillon des acteurs de zones Natura 2000 et de chartes forestières dont le périmètre n'émane pas des acteurs locaux.

(4) Hypothèse des communes isolées

On sélectionnera des territoires de projets entièrement couverts d'EPCI d'une part, et des territoires de projets constitués pour tout ou partie de communes isolées (qui n'ont pas mutualisé de compétences forêt) d'autre part, pour saisir s'il existe entre ces cas de figure des différences significatives.

(5) Hypothèses des caractéristiques spatiales

Nous nous efforcerons d'introduire dans notre échantillon des territoires appartenant à chacun des six départements de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur pour essayer d'approcher une représentativité des disparités spatiales.

(6) Hypothèse de l'outil territorial

Pour vérifier cette hypothèse, nous introduirons à l'échantillon plusieurs chartes forestières de territoires.

b) Introduction d'un territoire d'étude approfondie

Il sera intéressant d'avoir une vision affinée d'un territoire, pour ne pas passer outre certaines interrelations entre les structures et les acteurs, favorables au bon déroulement d'une démarche forestière territoriale.

Dans le temps qui nous est imparti, nous pourrons réaliser une étude pointue sur l'un des territoires de notre échantillon. Nous intégrerons donc à l'échantillon un territoire dont on sait, à dire d'expert, qu'il est le lieu d'une dynamique forestière bien développée. Nous essaierons d'y mener une enquête assez exhaustive, en rencontrant des acteurs à tous les niveaux.

2. Entretiens

Nous essaierons au sein de l'échantillon de territoires ainsi défini de rencontrer agents territoriaux et élus des EPCI et des territoires de projets.

Il sera intéressant de confronter autant que faire ce peut des points de vues d'élus et de techniciens, qui ne partagent probablement pas la même vision des situations. On cherchera à ne pas rencontrer ces différents acteurs au sein d'un même entretien, les discours risquant d'être biaisés par la présence de l'autre.

A travers ces entretiens, nous chercherons à vérifier les hypothèses énoncées :

D'une part en prenant en considération les sentiments des acteurs du territoire quant aux questions que l'on se pose.

D'autre part en mesurant les retombées de la politique aux dires des personnes interrogées. On recueillera ainsi :

- Les difficultés rencontrées par les structures,
- Le nombre de projets pour lesquels la structure a eu maîtrise d'ouvrage, a apporté son appui (recherche d'opportunités de lignes de crédits, rédaction du dossier de demande de financements), ou a joué un rôle de sensibilisation ; projets qui concernent une ou plusieurs communes.
- S'il y a eu ou non un impact de la politique sur la mobilisation des acteurs internes au territoire,
- S'il y a eu ou non un impact de la politique sur celle d'une autre structure du territoire, à plus grande ou à plus petite échelle,
- Et s'il y a eu ou non un impact de la politique sur celles d'autres structures et organismes du département ou de la région.

Ces entretiens, en plaçant la forêt au cœur des débats, constitueront aussi en eux-mêmes une forme de sensibilisation des acteurs du territoire à la prise en compte de celle-ci.

3. Dires d'acteurs

Les sentiments des acteurs feront l'objet d'une restitution dans le rapport. Pour ne pas retranscrire un discours biaisé par les dires d'un acteur unique, nous inscrirons le nombre de fois que chaque perception a été relevée dans les différents discours.

Nous pourrions ainsi tenir compte du point de vue de personnes de terrain sur les questions qui nous intéressent.

De plus ces dires d'acteurs à travers des entretiens non directifs nous permettrons certainement d'identifier des aspects que nous n'avions pas envisagés dans le cadre de nos hypothèses. Par exemple, des données sur les circonstances particulières qui ont amené les acteurs du territoire à s'intéresser ou non à leur forêt, seront importantes à valoriser dans le cadre d'une sensibilisation future des acteurs.

4. Analyse systémique

On tentera également de construire à partir de ces dires d'acteurs un tableau systémique qui présente les différents chemins par lesquels peut passer une politique forestière pour se constituer.

On essaiera d'y intégrer les obstacles qu'elle est susceptible de rencontrer aux différentes étapes et les moyens de les contourner.

Cette analyse systémique pourra être un outil valorisable dans le cadre de l'accompagnement de ces politiques forestières de territoires.

C. Troisième étape : analyse croisée

A partir des données recueillies lors des entretiens et à partir de données dont on dispose déjà (données de l'IFN, étude de l'OFME sur les espaces forestiers, base de données sur les intercommunalités de Provence-Alpes-Côte d'Azur et leurs compétences réalisées en première étape), nous remplirons une base de données la plus complète possible.

On cherchera alors à établir des relations entre les différents facteurs (existence de communes isolées, existence d'empiètements de territoires, essence forestière dominante, taux de forêt, taux de forêt communale, type de structure, surface, nombre d'habitants, projets auxquels la structure a apporté sa contribution, impact de la politique sur la mobilisation des acteurs locaux et sur les politiques d'autres territoires, etc.) par le croisement de ces données.

Cette analyse nous permettra de découvrir s'il existe, parmi les différentes situations que nous avons isolées, des circonstances plutôt favorables ou plutôt défavorables au bon déroulement d'une politique forestière de territoire. On pourra ainsi répondre à l'un de nos objectifs et envisager un développement plus cohérent des politiques forestières territoriales, à des échelons d'intercommunalités pertinents et efficaces.

Vu le temps dont on dispose, l'importance des missions imparties et l'étendue du territoire de recherche (plus de 3 heures de route pour se rendre dans certains territoires), nous ne pourrons pas travailler sur un échantillon très important (une vingtaine d'individus).

Ces résultats d'analyse croisée seront donc à confirmer par une étude complémentaire, de plus ample envergure, abordée en perspective.

III. Première étape : le recensement des compétences forêt

A. Matériels et méthodes

1. Obtention des données

Les statuts des intercommunalités sont déposés en Préfectures de Départements où un service est chargé de renseigner une ou plusieurs bases de données à partir de ces statuts (nom de l'intercommunalité, identifiant, type d'intercommunalité, adresse, périmètre, date de création, compétences, etc.)

Les Préfectures se doivent de tenir à jour ces informations et de les rendre accessibles à toute personne sollicitée.

Pour accéder à ces informations, la procédure entreprise sera la suivante :

- 1- Prise de contact téléphonique avec les préfetures. Demander à recevoir les informations voulues.
- 2- Consultation des bases de données accessibles en ligne sur les sites Internet des Préfectures de Départements.
- 3- Consultation d'autres sites Internet (association des maires du Var)
- 4- Consultation de la base de données BANATIC nationale du Ministère de l'Intérieur, alimentée par les bases de données ASPIC des Préfectures de Départements.

On utilise plusieurs canaux d'informations pour obtenir une base de données la plus complète possible où les 6 départements de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur doivent être représentés.

2. Organisation des données

Les informations obtenues par différents canaux ne sont pas ordonnées de façon similaire. De plus, aucune organisation actuelle des données ne permet une valorisation cartographique.

Or l'OFME souhaite pouvoir valoriser ce travail de recensement des compétences dans le cadre de ses missions. Les données recueillies auront par conséquent vocation à être intégrées à l'outil de cartographie interactive développé par l'OFME sur les territoires forestiers. (Cf. Annexe 2)

Pour ce faire nous rentrerons les données dans un tableur avec :

- 1- Une feuille de données associant à chaque commune les intercommunalités auxquelles elle adhère, par l'intermédiaire d'un identifiant unique.
- 2- Une feuille de données associant à chaque intercommunalité ses compétences telles qu'elles ont été enregistrées en préfecture.

Nous n'intégrerons à ces tableaux de données que les intercommunalités porteuses d'au moins une compétence valorisable dans le cadre d'une politique forestière.

- 3- Ces compétences seront ensuite traitées pour aboutir à un tableau binaire associant à chaque intercommunalité ses compétences traitées sous l'entrée "forêt" (1: l'intercommunalité dispose de la compétence, 0 : l'intercommunalité n'en dispose pas).

Nous avons choisi d'organiser les compétences selon les trois entrées du rapport Brundtland sur la notion de développement durable, à savoir :

- Environnement
- Economie
- Social

Les compétences ont été insérées ensuite dans plusieurs colonnes au sein de ces trois grands axes, construites pour s'adapter aux données recueillies. On obtient :

- Environnement
 - Politique générale de l'environnement
 - Gestion forestière : mise en valeur des massifs forestiers, favoriser une gestion concertée et durable des massifs forestiers, aménagement rural du massif boisé
 - Prévention des risques : incendie, avalanche, inondations, glissements de terrain
 - Défense de la Forêt contre les Incendies
 - Agroforesterie : sylvopastoralisme, pâturage animal, etc.
- Economie
 - Equipement, développement : travaux, acquisition en commun de matériel, infrastructures, appui au développement économique
 - Bois-énergie, compétence "énergies renouvelables" générale
 - Valorisation et promotion des produits et des activités économiques locales
- Social
 - Tourisme, sport, loisirs ou activités périscolaires
 - Sentiers de randonnée et de découverte, pistes de ski

D'autres compétences sont transversales (pluridisciplinaires) :

- Outils de portage
 - Compétence "étude et programmation" générale ou spécifique (PIDAF, SCOT, etc.)
 - Procédures contractuelles et de concertation, chartes d'aménagement ou/et de développement
 - Participation à un pays ou à un PNR

B. Résultats de première étape

1. Nombre d'intercommunalités recensées, par type et par départements

Les 963 communes de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur font partie d'au moins une intercommunalité.

Chacune ne peut faire partie que d'un seul EPCI à Fiscalité Propre au maximum (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine et syndicat d'agglomération nouvelle).

A contrario, de nombreuses communes adhèrent à plusieurs syndicats intercommunaux et syndicats mixtes : Cavalaire-sur-Mer (83) adhère même à 3 SIVOM, Carqueiranne (83) à 7 SIVU, Arles (13) à 6 Syndicats Mixtes.

Pour certaines communes, les compétences forêt sont donc très dispersées.

Nous avons recensé 442 intercommunalités (dotées d'au moins une compétence pouvant être valorisée dans le cadre d'une politique forestière) sur l'ensemble de la région.

Les structures les plus nombreuses sont les syndicats mixtes, on en dénombre 104 ayant au moins une compétence liée à la forêt. (Cf. document N°2)

Le nombre d'EPCI est réparti de manière assez homogène entre les départements (entre 51 et 62 EPCI par département). (Cf. document N°3)

De manière plus fine, parmi les EPCI à Fiscalité Propre il existe de grandes divergences :

- Il n'existe qu'une seule Communauté Urbaine et un Syndicat d'Agglomération Nouvelle, tous deux dans le département des Bouches-du-Rhône.
- Les Communautés d'Agglomération ne concernent que les 4 départements les plus urbanisés (Bouches-du-Rhône, Var, Vaucluse et Alpes-Maritimes).
- A contrario il existe des communautés de communes dans tous les départements. Les départements des Hautes Alpes et des Alpes de Haute Provence sont les plus pourvus en EPCI à Fiscalité Propre, avec uniquement des communautés de communes.

Les SIVOM concernent essentiellement les départements du Var et des Alpes Maritimes. Dans les autres départements, de nombreux SIVOM ont changé de statut et se sont transformés en communautés de communes.

Les Syndicats Mixtes concernent l'ensemble des départements. Ils sont néanmoins plus nombreux dans les deux départements de la Vallée du Rhône (Bouches-du-Rhône et Vaucluse).

2. Compétences forêt recensées

Les intercommunalités recensées sont plus souvent pourvues de compétences générales (qui peuvent potentiellement être valorisées dans le cadre d'une politique forestière mais qui ne sont pas spécifiques forêt) que de compétences spécifiques. (Cf. document N°4)

Ainsi on recense 135 intercommunalités ayant une compétence politique générale de l'environnement, seulement 28 d'entre elles ont une compétence liée à la gestion forestière et 6 à l'agroforesterie.

Néanmoins, de nombreuses intercommunalités ont des compétences d'études assez transversales, qui laissent la porte ouverte à une valorisation dans le cadre d'une politique forestière :

157 intercommunalités ont une compétence d'étude et programmation. Cette compétence peut être ouverte à toutes les possibilités ou ne concerner qu'un outil particulier (PIDAF, ScoT, etc.).

De telles compétences concernent la grande majorité des communautés de communes (77/92).

<u>Intercommunalités</u>	338	<u>Etablissements Publics de Coopération Intercommunale</u>	234	<u>Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre</u>	92	<u>Communautés de Communes</u>	76					
						<u>Communautés d'Agglomération</u>	14					
						<u>Communauté Urbaine</u>	1					
						<u>Syndicat d'Agglomération Nouvelle</u>	1					
						<u>SIVOM</u>						42
						<u>SIVU</u>						100
<u>Syndicats Mixtes</u>						104						

Document N°2 : Effectifs des Intercommunalités par types en Provence-Alpes-Côte d'Azur, ayant au moins une compétence valorisable dans le cadre d'une politique forestière.

Source : Base de données réalisée à partir des données des Préfectures de Départements.

	<u>EPCI à Fiscalité Propre</u>	<u>SIVOM</u>	<u>SIVU</u>	<u>Syndicats Mixtes</u>
Alpes de Haute Provence	21	4	15	11
Hautes Alpes	20	3	17	14
Alpes Maritimes	12	15	10	17
Bouches-du-Rhône	10	4	20	28
Var	11	11	29	11
Vaucluse	18	5	9	23

Document N°3 : Effectifs des Intercommunalités par type et par département en Provence-Alpes-Côte d'Azur, ayant au moins une compétence valorisable dans le cadre d'une politique forestière.

Source : Base de données réalisée à partir des données des Préfectures de Départements

1- Environnement
Politique générale de l'environnement : 135
Gestion forestière : mise en valeur des massifs forestiers, favoriser une gestion concertée et durable des massifs forestiers, aménagement rural du massif boisé : 28
Prévention des risques : incendie, avalanche, inondations, glissements de terrain : 95
Dont Défense de la Forêt contre les Incendies : 55
Agroforesterie : sylvopastoralisme, pâturage animal, etc. : 6
2- Economie
Equipement, développement : travaux, acquisition en commun de matériel, infrastructures, appui au développement économique : 145
Bois-énergie, compétence "énergies renouvelables" générale : 9
Valorisation et promotion des produits et des activités économiques locales : 25
3- Social
Tourisme, sport, loisirs ou activités périscolaires : 173
Sentiers de randonnée et de découverte, pistes de ski : 45
D'autres compétences sont transversales :
4- Outils de portage
Compétence "étude et programmation" générale ou spécifique (PIDAF, SCOT, etc.) : 157
Procédures contractuelles et de concertation, chartes d'aménagement ou/et de développement : 28
Participation à un territoires de projets (pays, PNR) : 18

Document N°4 : Effectifs des Intercommunalités par type et par département en Provence-Alpes-Côte d'Azur, ayant au moins une compétence valorisable dans le cadre d'une politique forestière.

Source : Base de données réalisée à partir des données des Préfectures de Départements..

C. Discussion de première étape

1. Synthèse des résultats

De nombreuses intercommunalités sont fortes de compétences (obligatoires ou non) touchant au domaine forestier.

La forêt, parce qu'elle est multifonctionnelle, touche à différents types de compétences. Elle est donc décomposée en différents éléments et rarement prise pour une entité en tant que telle.

Les communes conservent certaines de leurs compétences et en délèguent souvent à plusieurs structures, la compétence forêt peut donc être assez dispersée.

2. Limites et critique de la méthode

a) Source

Notre base de données sur les compétences des intercommunalités a été renseignée à partir des données des préfetures, seule source de données sur ce thème.

D'une préfecture à l'autre les compétences sont plus ou moins détaillées :

- En raison du mode de saisie, dans certains départements, on n'a pas toujours pu identifier des compétences spécifiques à la forêt, pourtant bien stipulées dans les statuts de l'intercommunalité.
- En raison de compétences plus ou moins détaillées dans les statuts selon les départements.

Les données ne sont donc pas homogènes et il faudra en tenir compte pour ne pas tirer de conclusions hâtives, par exemple l'existence de davantage de compétences forêt dans certains départements où les données sont plus complètes.

b) Traitement

Les compétences ont fait l'objet d'un traitement binaire où elles ont été intégrées à différentes thématiques.

Ce traitement permet une valorisation intéressante, où on peut choisir de ne faire apparaître par exemple que les intercommunalités qui ont une compétence de défense de la forêt contre les incendies.

Par contre, ce traitement présente des inconvénients. Si l'on ne consulte que l'analyse thématique des compétences on a une perte d'informations par rapport aux compétences réelles dont on ne connaît pas la nature exacte. D'autre part, le mode de classement a été choisi pour représenter aux mieux les compétences mais ce classement n'est pas forcément parfait et d'autres modes de classement auraient certainement pu être envisagés.

c) Compétences en perpétuelle évolution

Il a été envisagé que pour des actions futures de sensibilisation, l'OFME puisse s'appuyer sur cette base de données, dans laquelle il pourrait élire des structures cibles.

Cependant, les compétences des intercommunalités peuvent à tout instant faire l'objet de modifications. Il faudra donc que cette base de données soit régulièrement remise à jour par l'Observatoire.

3. Analyse et pertinence des résultats

Les intercommunalités fortes de compétences spécifiques à la forêt (maîtrise d'ouvrage pour les réseaux de chaleur bois énergie, mise en application du PIDAF, appui au pastoralisme, etc.) sont minoritaires.

La plupart des intercommunalités sont au contraire dotées de compétences assez larges, qui peuvent toucher au domaine forestier, mais ne lui sont pas spécifiques.

Ainsi, il existe des compétences pour mener des études et programmations dans tout domaine si tant est qu'il existe une demande des communes en ce sens.

Des compétences d'études et/ou d'actions peuvent aussi concerner un domaine unique : le développement économique, l'aménagement de l'espace et la politique du logement et du cadre de vie notamment. Souvent, ces compétences sont assez peu détaillées et n'engagent pas l'intercommunalité à mener des actions particulières, qui seraient alors détaillées dans ses statuts. Comme il s'agit de compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre, on peut se demander si elles n'ont pas été inscrites uniquement par obligation. Dans ce cas, ce type de compétences peut ne jamais être mis à contribution.

Il n'existe donc pas une mise en application systématique de ces compétences au domaine forestier. Cette mise en application dépend du bon vouloir des élus des communes adhérentes. Il existe donc beaucoup de compétences forêt mutualisées au niveau des intercommunalités, mais elles ne sont pas forcément indicatrices de l'existence d'une politique forestière.

En conclusion, cette base de données dresse une potentialité « officielle » d'intervention mais non une réalité concrète.

IV. Seconde étape : l'enquête terrain

A. Matériels et méthodes

1. Choix de l'échantillon

a) Identification de secteurs par représentation spatiale pour vérifier les hypothèses émises

Aux vues de nos hypothèses, on sélectionnera :

Des secteurs dans tous les départements.

Des secteurs où des structures se chevauchent.

Des secteurs avec des structures de périmètres identiques à quasi identiques.

Des territoires de projets constitués pour tout ou partie de communes isolées.

Pour ce faire on s'appuiera sur la consultation de la cartographie interactive de l'OFME (Cf. Annexe 2)

On obtient les secteurs présentés dans le document 5 et dans les différentes cartes qui lui sont associées.

b) Identification des intercommunalités et territoires de projets à enquêter au sein de ces secteurs

Au sein de ces secteurs, on cherchera à rencontrer des élus et des agents territoriaux de différentes structures. Compte tenu du temps imparti, nous ne pourrons pas rencontrer l'ensemble des structures existantes sur les territoires identifiés. Nous choisirons donc de préférences des territoires de projets et des intercommunalités appartenant à un ou plusieurs des cas suivants (qui nous permettront d'infirmer ou de confirmer certaines de nos hypothèses) :

(1) Compétences forêt

Nous avons émis plusieurs hypothèses quant à des facteurs qui pourraient avoir une influence sur les politiques forestières de territoires.

Néanmoins il peut exister d'autres facteurs majeurs auxquels nous n'avons pas pensé de prime abord. Il nous est donc apparu intéressant de nous baser sur le recueil des compétences forêt pour intégrer à notre échantillon des territoires forts d'une assise importante de compétences liées à la forêt. S'ils ne portent pas de politiques forestières de territoires malgré ces prédispositions, nous pourrons tenter de comprendre, à dire d'acteurs, quelles sont les circonstances qui y ont été défavorables.

Pour ce faire, on a mis en place une règle de décision :

On se base sur les résultats de l'analyse des compétences sous l'entrée forêt qui a été réalisée en première étape (Cf. document N°4).

Identification du secteur considéré	Causes du choix du secteur	Dépt	CFT pilote	CFT non pilote	Parmi les 10 meilleures notes de compétences	Type de structure	Territoires enquêtés
PNR Verdon/Pays A3V (carte N°1)	Chevauchements	04/83				SM	PNR du Verdon
				X		SIVOM	Charte Forestière d'Artuby-Verdon
					Meilleure note compétence (11,5)	CC	Communauté de communes du Moyen Verdon
						Association	Pays Asse-Verdon-Vaïre-Var
			X			CC	Charte Forestière d'Annot
CFT CAD/CFT Maures (carte N°2)	Chevauchements	83		X		CA	Communauté d'Agglomération Dracénoise
			X				Charte Forestière du Massif des Maures
SMDVF/PNR Lubéron	Chevauchements	84/04			10	SM	SMDVF
SIVOM Pays des Maures/Littoral des Maures (carte N°2)	Chevauchements entre deux territoires à fortes compétences forêt (7,5)	83				SIVOM	SIVOM du Pays des Maures
Pays/CFT VESUBIE (carte N°3)	Echelles identiques	06					Charte Forestière de Vésubie
Pays/PNR Verdon	Echelles quasi identiques	04					PNR du Verdon
CAPA/SM Ste Victoire (carte N°4)	Echelles quasi identiques	13		X		SM	Syndicat Mixte Sainte Victoire
PNR/CC Queyras (carte N°5)	Echelles quasi identiques	05					Communauté de Communes du Queyras

CFT Maures/CAD/ Artuby-Verdon	Territoires limitrophes	83/04	X				Charte Forestière du Massif des Maures
					7,5		SIVOM du Pays des Maures
			X				Communauté d'Agglomération Dracénoise
			X				Charte Forestière d'Artuby-Verdon
Pays Gapençais/SUD/Briançonnais (carte N°6)	Territoires limitrophes	04/05				Association	Pays SUD
						Association	Pays Gapençais
						CC	Communauté de Communes du Haut Champsaur
			X				CFT du Champsaur-Vagaudemar
						CC	Communauté de Communes du Queyras
VESUBIE (carte N°3)	Communes isolées sur l'ensemble du territoire	06					Charte Forestière de Vésubie
Pays GAPENCAIS (carte N°7)	Communes isolées sur une partie du territoire	05					Pays Gapençais
							Communauté de Communes du Haut Champsaur
							CFT du Champsaur-Vagaudemar
CFT CHAMPSAUR-VALGAUDEMAR (carte N°7)	Communes isolées sur une partie du territoire	05					CFT du Champsaur-Vagaudemar
							Communauté de Communes du Haut Champsaur
Territoire préidentifié pour une étude plus approfondie		04/05					Pays SUD
						Association	Comité de Bassin d'Emplois

				CC	Communauté de Communes de l'Embrunais
				CC	Communauté de Communes de la Vallée de l'Ubaye
					Commune de Méolans-Revel

Document N°5 : Raisons du choix des structures enquêtées, selon les caractéristiques du secteurs et des caractéristiques propres à la structure.
 Source : réalisation personnelle.

Carte N°1 : Le PNR du Verdon et le Pays A3V

Carte N°2 : Le Massif des Maures

Carte N°3 : La Vésubie

Carte N°4 : La Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix
Apparaissent en rouge les communes adhérentes directement au Syndicat Mixte Concors Sainte Victoire, dont une partie de la commune se situe sur le massif.

En gris foncé se trouve le périmètre de la Communauté d'Agglomération qui adhère en tant que telle au Syndicat Mixte Concors Sainte Victoire.

Carte N°5 : Le Pays du Briançonnais

Carte N°6 : Les Pays étudiés dans les Alpes du Sud

Carte N°7 : Le Pays Gapençais

On somme les compétences en appliquant un facteur 1 à l'existence de compétences larges (Politique générale de l'environnement, Equipement, développement, Tourisme, sport, loisirs ou activités périscolaires, Compétence "étude et programmation") et un facteur 1,5 aux compétences plus spécifiques.

On sélectionne les dix résultats les plus élevés.

Parmi les territoires ainsi sélectionnés on introduira à notre échantillon l'ensemble de ceux qui sont concernés par l'un des secteurs identifiés par représentation spatiale.

(2) Différents types de structures

L'hypothèse générale que nous avons émise est qu'il existe des territoires mieux adaptés pour porter une politique forestière de territoire. Cette meilleure adaptation est corrélée à différents critères. Pour pouvoir vérifier cette hypothèse générale, il nous faut pouvoir intégrer à notre échantillon les différents types de structures pouvant porter une politique forestière de territoire :

Territoires de Projets : associations (Pays) ou syndicats mixtes (Grands Sites, Parcs Naturels Régionaux, etc.)

Etablissements Publics de Coopération Intercommunale : SIVOM, Communautés de communes, Communautés d'Agglomération, etc.

(3) Périmètres imposés

Dans l'étude bibliographique nous avons pu voir que les zones Natura 2000 sont délimitées par arrêté préfectoral et ne sont donc pas choisies par les acteurs des territoires. Or l'une de nos hypothèses est que ce périmètre imposé ait un impact sur l'appropriation future du territoire par ses acteurs. Appropriation qui fait partie de notre grille de critères pour définir ce que doit être une politique forestière de territoire.

Nous chercherons donc à connaître la vision que portent les acteurs sur Natura 2000 dans les sites forestiers :

Ceci à travers des questions posées en entretiens sur la perception des zones Natura 2000 du territoire par les acteurs,

Mais aussi à travers la participation à un séminaire sur Natura 2000 en forêt communale organisé par la Fédération Nationale des Communes Forestières.

Pour compléter ces observations par un regard sur un autre outil, nous sélectionnerons dans notre échantillon cible pour les enquêtes, plusieurs cas de CFT pilotes dont le périmètre n'a pas été fixé de manière concertée par les élus locaux (Cf. document N°5).

Beaucoup des structures choisies permettent d'illustrer conjointement plusieurs cas de figures (chevauchements, territoires limitrophes, etc.) Elles apparaissent donc à plusieurs reprises dans le tableau 5.

c) Diagnostic technique

Il nous est apparu intéressant de rencontrer des techniciens d'organismes départementaux et régionaux pour confronter aux points de vues plus patrimoniaux que l'on pourra obtenir sur les territoires, des visions plus techniques.

Nous avons donc choisi de rencontrer une ou plusieurs personnes, interlocuteurs de nos structures territoriales dans les organismes suivants :

DRAF

DDAF

ONF
CRPF

On aboutit à l'échantillon présenté en annexe 4.

2. Entretiens

Après avoir sélectionné l'échantillon, il s'agissait de prendre les rendez-vous avec les acteurs des territoires concernés. La démarche appliquée a été la suivante :

Découpage de l'échantillon en trois vagues.

Envoi de courriers par vagues successives, présentant la démarche et prévenant les acteurs d'un prochain appel téléphonique pour prise de rendez-vous.

Prise par téléphone de rendez-vous 10 jours après l'envoi des courriers.

Entretien à la date convenue lors de la prise de rendez-vous.

Les entretiens seront programmés pour une durée d'environ deux heures.

On choisit de mener autant que faire se peut des entretiens non directifs. Cependant on s'appuiera sur un guide d'entretien (Cf. annexe 3) pour pouvoir réorienter les débats si nécessaire.

B. Résultats de seconde étape

1. Structure appropriée pour porter une politique forestière de territoire

a) La commune

La commune est vue par les élus comme « la base du développement local », où sont recensés les besoins et où se trouve le pôle identitaire. C'est là que demeure une partie de la maîtrise d'ouvrage et où se font les projets. (3)

b) Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale

Complémentairement, les élus et agents territoriaux conçoivent la communauté de communes comme quelque chose de plus opérationnel, dans la réflexion sectorielle et dans la maîtrise d'ouvrage. (5)

Elle permet de « fédérer les énergies et les réalités de chaque commune pour offrir une meilleure offre de services. » Avec un rôle relatif à l'aménagement de l'espace et au développement économique qui aurait vocation à s'étendre dans l'avenir.

La prise en compte de la thématique forestière par un EPCI nécessite qu'il soit doté des compétences nécessaires.

Les élus sont souvent assez défavorables à doter l'EPCI de nouvelles compétences. (3)

Lorsque les compétences des EPCI ont été rédigées dans l'urgence (2), lorsqu'elles ne sont pas assez précises, elles peuvent être ressenties comme des freins aux projets « on ne sait pas ce qu'on est censé faire ». Il y a des risques à deux niveaux :

D'une part les agents territoriaux d'intercommunalités n'osent pas se saisir d'une thématique et porter les projets qui s'y réfèrent lorsqu'ils ne savent pas si la compétence nécessaire à leur mise en œuvre fait partie de leurs prérogatives.

Ensuite cela peut ralentir des projets communaux, dans le cadre de compétences de maîtrise d'ouvrage dont on ne sait plus si la commune doit porter le projet ou si c'est la communauté de communes qui doit s'en charger. (3)

Dans de nombreux cas, une remise à plat des compétences des intercommunalités serait donc nécessaire afin d'aboutir à une distribution plus fine des compétences de maîtrise d'ouvrage réparties sur plusieurs échelles.

Par exemple, pour une compétence sentiers de randonnée déléguée à une intercommunalité, on doit se poser les questions suivantes :

- S'agit-il de l'entretien des sentiers existants ou de la création de nouveaux sentiers ?
- Concerne-t-elle uniquement les sentiers qui traversent plusieurs communes appartenant au périmètre de l'intercommunalité ou l'ensemble des sentiers ?
- L'intercommunalité doit-elle aussi se préoccuper de la signalisation de ces sentiers, de leur promotion ?

Tout ceci doit être strictement défini.

Cette remise à plat nécessaire est en train d'être réalisée dans certains départements, à la demande des préfetures.

Les compétences spécifiques forêt sont généralement des compétences dont les EPCI se sont dotés pour répondre à un besoin ponctuel, mais qui après une première mise en application ne sont pas forcément réutilisées et qui ne permettent pas de s'approprier la forêt selon tous ses aspects. (4)

Placer la politique à l'échelle de l'EPCI permet de développer une stratégie "proches des gens" (2). Les animateurs ont la possibilité par exemple de rencontrer l'ensemble des élus et des propriétaires forestiers du territoire. Ils peuvent trouver des solutions très opérationnelles, en mettant en relation deux partenaires locaux.

Mais une politique à ce niveau nécessite la prise par l'intercommunalité des compétences nécessaires.

c) Les Territoires de Projets

Beaucoup perçoivent le territoire de projets comme un élément de réflexion globale et de prospective, pas forcément immédiatement opérationnelle, où l'on construit une certaine cohérence de territoire. (6) Il est vu comme le relais de l'information, sur ce qui se fait sur le territoire (site et documents d'information, réunions et forum grand public), pour transmettre aux uns et aux autres l'envie d'agir. Cette échelle, plus large que celle des EPCI, serait aussi mieux adaptée pour aborder des thématiques telles que la filière bois. (3)

Les personnes interrogées considèrent que cette réflexion stratégique globale au sein du territoire de projets est difficile à mettre en place et prend du temps. Elle nécessite, en effet, que se mettent en place des interrelations et des synergies, une habitude de travailler ensemble et la prise d'un certain recul vis-à-vis du territoire. (3)

Les personnes interrogées évoquent aussi une certaine fragilité des territoires de projets au statut associatif, notamment concernant les rapports entre acteurs du territoire (4), même si ce statut permet aussi d'avoir davantage de souplesse. (4)

Il semble donc que chaque type de territoire puisse avoir son rôle à jouer dans les politiques forestières de territoires, chacun pouvant y apporter une contribution différente.

L'échelle de la Communauté de Communes, comme celle de la commune, est très fonctionnelle : c'est un avantage concret pour arriver aux actions.

Ce peut être aussi un inconvénient pour élargir les thématiques, ce qui a vocation à se faire au niveau des territoires de projets.

La question est donc de savoir comment articuler ces trois échelles.

d) Un cas particulier de territoire de projet : le Pays

(1) Une vision de la structure parfois défavorable

Vu par les acteurs, le Pays a pour objectif de "pousser les élus à regarder vers l'avenir" (4). Cependant pour certains, le Pays ne permet pas d'atteindre cet objectif (3). Voire même, il serait "une idée de technocrates", "la structure en trop" (2).

Le Pays est parfois considéré comme "une grosse machine" qui a du mal à fonctionner. (3) Un élu interrogé remet même en question la nécessité du Conseil de Développement dans un Pays.

Il ferait "boîte aux lettres", chacun faisant passer par le pays des projets préexistants. (3)

(2) Des difficultés relationnelles au sein du Pays

Le Conseil de Développement apparaît comme l'un des principaux éléments moteurs de la réflexion et des actions du Pays (dans les 2 seuls pays étudiés où des réflexions relatives à la forêt sont menées et où des réalisations concrètes ont lieu sur son périmètre). Le conseil de développement est alors à l'origine de réflexions dans les différentes commissions, il peut même être le rédacteur de la charte et proposer les orientations du Pays. Il est force de proposition pour certaines actions (sous réserve de validation par le comité des élus) et organise différentes réunions d'informations et des manifestations grand public. Il est perçu dans les deux cas comme un conseil "particulièrement ouvert" et les Présidents de Pays le considèrent comme un allier majeur à la bonne marche du Pays.

Dans plusieurs autres cas, ces Conseils de Développement ne parviennent pas à jouer leur rôle, notamment lorsqu'il existe des freins politiques sur le territoire :

Les conseillers municipaux membres du Conseil de Développement peuvent ne pas oser s'exprimer librement au risque de contredire le positionnement de leur maire. (2) Le Conseil de Développement ne remplit alors pas sa vocation à enrichir le débat au niveau du Pays et à être force de propositions : il n'apporte pas d'idées neuves.

Cette situation peut être remise en cause par l'arrivée à la Présidence du Conseil de Développement d'une personne ressource médiatrice, ayant légitimité auprès de tous.

Une cause de disfonctionnement des Pays est l'absence de liens entre ce Conseil de Développement et le Comité des élus du Pays (2). Les animateurs de Conseil de Développement peuvent éprouver des difficultés à trouver un équilibre, face à des élus qui ne sont autres que leurs employeurs. Les animateurs doivent faire valider les propositions du Conseil de Développement par les élus : après plusieurs refus, ils n'osent plus soumettre de propositions nouvelles aux élus. (2)

Une telle situation rencontrée sur un Pays a été totalement remise en cause par l'arrivée d'un nouveau président de Pays et d'une nouvelle animatrice.

Une politique forestière portée par un pays peut donc être efficace lorsque les signataires (et particulièrement les élus des collectivités) mettent du leur pour faire avancer le projet commun. Dans certains territoires qui rassemblent des élus très influents, aux relations conflictuelles, la démarche peut être rendue difficile.

2. Les relations entre territoires

a) Empiètements de périmètres

(1) La coexistence de deux territoires de périmètres identiques ou quasi identiques

Différents types de structures peuvent coexister avec des périmètres identiques : un Pays et un PNR, une Communauté de Communes et un PNR, un Pays et une Charte Forestière de Territoire, un Syndicat Mixte et une Communauté d'Agglomération, etc.

Les entretiens réalisés ont à plusieurs reprises révélé une absence de dialogue entre deux territoires à la même échelle encadrés par deux présidents différents (chaque Président défendant les intérêts de sa propre structure). Les deux structures rencontrent des difficultés à cohabiter, à se positionner, à s'accorder sur les prérogatives et les rôles de chacune, ce qui freine l'action de l'une comme de l'autre (3), entraînant une démobilité des acteurs locaux.

Un tel climat peut entraîner la démobilité des animateurs qui parfois finissent même par abandonner leur poste (3).

Cependant dans certains cas deux territoires de même périmètre parviennent à cohabiter en conduisant leurs politiques respectives. (2) On remarque qu'une attention particulière a été employée pour tenir informer l'autre, prendre en considération son point de vue dans les décisions et faire une mise au point dès que nécessaire sur les rôles de chacun. Mais dans les deux cas les personnes interrogées évoquent la fragilité de ce système qui repose sur la bonne volonté des acteurs actuels. Selon eux, l'apparition d'une seule personnalité difficile dans le jeu d'acteurs peut faire s'effondrer ces rapports d'entente, d'échanges voire de synergie.

(2) Chevauchements de territoires

Aux dires des acteurs, les chevauchements de territoires ne créent pas de difficultés particulières (4), ni pour les deux territoires dont il est question, ni pour les entités partagées entre les 2 territoires, qui ont choisi en connaissance de cause de faire partie des deux dynamiques (2).

On remarque une connaissance réciproque importante : les deux territoires se convient l'un l'autre à leurs comités de pilotage respectifs. Cela leur permet de bénéficier de leur expérience réciproque pour s'approprier de nouvelles thématiques de travail.

Par contre ces chevauchements complexifient le système. Les opportunités financières (GAL, PER, etc.) mettent deux territoires de projets qui se chevauchent en concurrence (2) ou les pousse à créer une nouvelle entité supra territoriale (GAL), ressentie localement comme trop grande et difficile à manœuvrer (2).

Dans ce climat d'interconnaissance et de mise en concurrence, les territoires ont tendance à se comparer entre eux ce qui les enjoint à majorer leur action.

b) Les relations de travail entre plusieurs structures

(1) Relation entre structures d'un même territoire, à plus grande et à plus petite échelle

Sur les territoires de projets où la thématique forêt est reprise par les acteurs et sur le périmètre desquels des actions en lien avec la forêt émergent, les initiatives locales sont reprises par le pays qui leur apporte un appui d'étude ou de recherche de financements ou qui simplement se place comme relais de l'information.

On peut observer des refus de territoires de projets de porter des réflexions ou des actions pilotes qui concernent ou qui sont à l'initiative d'un territoire plus petit ; par peur que cela leur soit ensuite reproché s'il s'agit de leur localité (3), ou par opposition à un adversaire politique (1).

Sur les territoires où le pays est relais des initiatives locales, l'initiative pilote d'une commune ou d'une communauté de communes, peut « éveiller la curiosité par rapport à ça » d'une autre entité du territoire à l'origine d'une nouvelle initiative. Les initiatives pilotes ont alors un effet vitrine (4) et permettent de passer l'obstacle des comportements attentistes (« si tu y vas j'y vais »).

(2) Relations entre territoires limitrophes

Les agents territoriaux peuvent être à l'initiative d'une mise en réseau locale pour traiter ensemble de thématiques communes qui ont vocation à être envisagées à une échelle plus grande (approvisionnement bois-énergie, incendies de forêt). Mais selon eux ce travail en commun est difficile à installer. (4)

(3) Relations avec les organismes départementaux et régionaux

Les acteurs rencontrés ont souvent fait référence à un appui, une information ou une action de sensibilisation d'un organisme départemental ou régional (COFOR 05/83, OFME, CRPF, DRAF, Chambre d'Agriculture 13) dont ils ont bénéficié à un moment donné de leur démarche. (10)

En sens inverse, certaines thématiques de travail des territoires ont été reprises par des organismes départementaux. (4)

Ces organismes que tous côtoient permettent également de mettre en rapport des territoires (3), en étant relais de l'information.

Cependant d'une manière générale les élus et les agents des différents territoires se connaissent entre eux au sein d'un même département mais ne travaillent pas ensemble.

Or les agents évoquent beaucoup un besoin de mise en réseau, qui doit pouvoir permettre de ne pas avoir à « refaire le monde à chaque fois », en bénéficiant de l'expérience d'autres territoires. (5) Les acteurs éprouvent à l'heure actuelle de vraie difficulté à mettre en place ces relations inter territoires.

Les organismes départementaux jouent donc, à dire d'acteurs, un rôle essentiel dans les politiques forestières de territoires. Pour compléter leurs apports, un système de travail en réseau opérationnel est à inventer.

3. Le territoire vécu par ses acteurs

a) Territoire imposé

D'une manière générale, dans les zones où plusieurs outils de développement territorial se chevauchent et se superposent, les acteurs locaux ont du mal à identifier les rôles de chacun (3). Sans échanges entre ces démarches, les réunions se multiplient, parfois sur des thématiques similaires, provoquant la saturation des élus.

Comme les élus déplorent la complexité actuelle de leur territoire, ils ne souhaitent pas la compliquer encore davantage en rajoutant une nouvelle couche. Ils deviennent alors plutôt méfiant à l'arrivée d'un nouvel outil sur leur territoire et se l'approprient difficilement. (5)

Certains considèrent ces nouveaux outils comme "quelque chose qui vient de Paris" ou "de Marseille" et qu'on essaie de leur imposer. (4) À chaque "nouvel outil parachuté" ils se demandent ce qui va encore leur être imposé par ce biais (8) et qui pourrait venir à l'encontre de leurs décisions futures.

Cette méfiance se retrouve notamment par rapport à l'outil Natura 2000, par la protection de la nature et les contraintes qu'elle implique (6).

D'autre part, plusieurs territoires de projets et intercommunalités disent ne jamais avoir été tenus informés de l'état d'avancement des sites Natura 2000 qui existent sur leur territoire. (2)

Par voie de conséquence, dans de nombreux cas, les territoires de projets et les outils territoriaux ont été plus ou moins imposés, par un élu charismatique du territoire ou par l'état ou les collectivités. (8)

Suite à cela, les élus et les agents territoriaux peuvent adopter un comportement plutôt attentiste. Ils pourront devenir des éléments moteurs de la politique si tant est que celle-ci prouve qu'elle est utile en réussissant des actions concrètes.

Mais on peut également observer un rejet total, avec boycott des réunions, refus de toute proposition faite par les animateurs et leur mise à l'épreuve.

Certains animateurs résistent et par un travail de mise en confiance et des actions concrètes qui prouvent leur efficacité, ils parviennent à se creuser une place dans le territoire, à être acceptés et à trouver leur légitimité (3).

D'une manière générale, il ne semble pas exister de formule idéale ou d'outil unique. On les retrouve combinés sur les territoires. Certaines intercommunalités les portent conjointement et les maîtrisent, les faisant rentrer dans sa politique globale avec une vraie complémentarité entre les différents outils. Dans d'autres territoires elle peut au contraire expliquer une saturation des élus, trop souvent sollicités ou perdus face au manque de lisibilité entre les différentes démarches.

b) Communes isolées au sein d'un territoire de projets

Selon les agents territoriaux interrogés, la structuration des territoires en Etablissements Publics de Coopération Intercommunale est quelque chose d'important. Les communes ont alors l'habitude de travailler ensemble, même si souvent l'intérêt communal persiste dans les décisions prises collégalement. (3)

A dire d'acteurs, l'existence de communes isolées (non regroupées en EPCI) peut être liée à une envie de travailler seul, à une peur des petites communes de s'allier avec des villes ou bien à des conflits politiques présents ou passés. (5)

Dans le cas de conflits politiques présents, ceux-ci peuvent avoir un impact négatif sur le bon fonctionnement du territoire de projet : "Si les élus se marient malgré leurs divergences politiques, ils ne font plus rien."

c) Mobilisation des acteurs

La forêt suscite souvent peu d'intérêt de la part des élus. Elle apparaît comme une question non prioritaire, qui provoque sur le territoire un débat dépassionné (4) et une absence de vision stratégique des élus. (3)

Souvent, les communes concernées n'exploitent pas leur forêt communale. De même on déplore le manque d'intérêt pour la gestion de leur forêt des propriétaires privés.

Pour ce qui concerne les aspects environnementaux (hormis les ordures ménagères), les agents territoriaux regrettent la faible motivation politique, le manque de positionnement, des élus vis-à-vis de ces thématiques. (2)

Pourtant les personnes interrogées ont d'une manière générale conscience de l'existence de certains enjeux forestiers sur leur territoire, tels que la fermeture du milieu, la difficulté d'exploitation des forêts ou la faible rentabilité économique de l'exploitation du bois localement. (7) Elles considèrent que les élus et agents territoriaux de leur territoire sont pour la majorité sensibilisés, c'est-à-dire qu'ils sont conscients des problèmes. Par contre, rares sont ceux qui agissent réellement ou tentent d'agir sur ces problématiques difficiles à résoudre. (4)

(1) Thèmes mobilisateurs

(a) Mobilisation pour la création d'une nouvelle entité

Dans de nombreux cas, pour que le territoire porte une politique forestière, l'intercommunalité existante doit se doter des compétences pour agir (3), ou bien une nouvelle intercommunalité doit être créée pour porter ces compétences (5).

La création d'une nouvelle structure nécessite la mobilisation d'un élu ou de plusieurs élus autour de la thématique forestière.

La mobilisation collective des élus peut être due :

A une catastrophe naturelle (incendies, avalanches, inondations) qui fait prendre aux élus conscience d'un enjeu majeur. (4)

A une opportunité institutionnelle et financière dont on veut se saisir. (3)

Dans d'autres cas, un élu seul peut être à l'origine de la création d'une nouvelle structure. (4) Il s'agit alors d'un élu particulièrement charismatique, porteur d'une vision d'ampleur pour le territoire.

(b) Mobilisation pour le portage d'une politique forestière au sein d'une entité existante

L'entrée dans une démarche de politique forestière d'une structure existante peut avoir lieu à l'initiative d'un ou de plusieurs élus, avec le concours ou non d'agents territoriaux.

D'une manière générale, les élus à l'initiative de ces démarches portent un très grand intérêt à la forêt, considérée comme un patrimoine local à valoriser. Ils sont porteurs d'une vision pour la forêt de leur territoire. (8/8)

Les élus considérés arrivent à convaincre leurs homologues en insistant sur les retombées positives que la politique peut avoir sur l'économie locale. (7) Permettre l'installation de familles, trouver des éléments de réponse à une érosion des entreprises est, en zone rurale notamment, quelque chose de primordial pour les élus. Ils sont d'autant plus ouverts à s'approprier ces enjeux par l'entrée forêt lorsque le territoire est de "tradition bois" (construction bois, chauffage au bois, plusieurs scieries sur le territoire). (5)

Plus rarement, des agents territoriaux peuvent être à l'origine de l'entrée de la structure dans ce type de démarche. (3) Les agents éprouvent des difficultés à mobiliser les élus, qui les laissent néanmoins agir à leur guise lorsque la structure a les moyens de le faire.

(c) Mobilisation pour le portage d'actions forêt

Un élu d'une intercommunalité qui va être intéressé par la forêt (ce sont souvent des personnes qui par leur métier se sont rapprochés de la forêt ou du bois : ancien charpentier, ancien agent ONF, ancien employé d'un service forêt, ancien architecte...) selon une entrée particulière (valorisation énergétique de la biomasse et bois-énergie, développement économique de la filière bois, valorisation du massif forestier, fermeture du paysage et débroussaillage,...) sera à l'initiative de propositions d'ouvrages en rapport avec la forêt (zone d'activité spécialisée bois, plateforme bois-énergie, réseau de chaleur) sous réserve de l'approbation du Conseil Communautaire, si la compétence est intercommunale ou si sa réalisation requière l'appui de l'intercommunalité.

On s'aperçoit que dans plusieurs cas, l'idée du projet provient d'une opportunité matérielle (un terrain disponible), même si elle ne sera pas forcément valorisée dans la suite du projet. (3)

Les élus sont parfois frileux à porter des actions : "si ça se passe mal on me le reprochera." (2) Dans d'autres cas les blocages se trouvent au contraire au niveau technique, quand les élus sont pour leur part mobilisés (3).

Lorsqu'ils sont mobilisés, on remarque que les agents territoriaux sont souvent intéressés par des actions, innovantes, reproductibles sur d'autres territoires et satisfaisantes d'un point de vue environnemental et de développement local ("devenir un territoire pilote de développement durable."). (4)

Un enjeu majeur qui ressort des entretiens est la fermeture du milieu. (8) Dans des milieux où la forêt couvre jusqu'à plus de 70% du territoire, les acteurs locaux n'ont pas peur que la forêt régresse et ne sont donc pas défavorables à son exploitation. Or c'est l'enjeu auquel les politiques ont, selon élus et techniciens, finalement le plus de mal à trouver une réponse, avec des actions dont l'impact reste assez minime. (4) Les élus, bien que conscients de ces enjeux, ne réagissent pas toujours à cette problématique, ce sont « des choses que petit à petit on abandonne, on se dit que ça ne pourra jamais marcher. » (3) Sur ce thème, certaines structures mènent néanmoins des actions, "parce qu'on pense qu'à court terme personne d'autre ne le fera". (2)

Plus spécifiquement, c'est une vieille chaudière qui coûte cher, une situation énergétique favorable, ainsi qu'une image environnementale positive qui poussent les élus à investir dans une chaudière bois-énergie.

Cependant, malgré un investissement rentabilisé en quelques années, les communes rurales sont freinées par la lourdeur de l'autofinancement qu'elles doivent apporter. Il peut les amener à reconduire ou à annuler leur projet si une de leurs prérogatives mobilise leurs faibles moyens.

Beaucoup de territoires sont donc susceptibles de porter un jour une politique forestière. L'enjeu est l'intervention d'un facteur déclenchant pour ces politiques, qui se révèle souvent être un facteur humain.

L'existence d'un élu ou d'un agent territorial ayant envie de se saisir de la thématique forêt ne suffit pas pour que des études et des actions soient menées par la suite sur le territoire (3). Il doit ensuite être capable de passer outre les nombreux freins potentiels, grâce à sa force de persuasion notamment.

(2) Des actions concrètes mobilisent les acteurs

La mobilisation des acteurs lors de la phase de diagnostic et de mise en place d'une stratégie apparaît comme très difficile. Les acteurs ont « envie d'avancer » et se désintéressent du « philosophique ». (6) « Les élus intéressés commencent à se démotiver vu que ça n'avance pas. » Ils voient beaucoup d'études arriver mais pas de concret (2).

Il s'agit donc ici de ne pas faire un diagnostic trop pointu donc trop long.

Une difficulté rencontrée à plusieurs reprises dans les territoires est la concrétisation dans l'action de la stratégie. "Il y a des personnes intéressées mais après on arrive pas à s'en dépatouiller." (3) "C'est pas le tout de signer, il faut que la charte de territoire aboutisse à quelque chose."

Il est donc important ici de se fixer des objectifs atteignables.

Pourtant, ce sont bien ces actions qui sont les plus mobilisatrices et les plus attendues par les acteurs du territoire. (17) "Sur un territoire très rural, ils sont très pragmatiques. Il y en a des milliers de chartes : Il faut leur montrer ce qu'on peut faire derrière." "Il fallait quelque chose de concret pour montrer que l'on pouvait mener des actions qui leur soient utiles." Car les élus souhaitent "répondre aux besoins concrets de nos concitoyens."

Souvent, les politiques ne démarrent donc pas par la stratégie mais par les actions « définir dès le départ une stratégie ça ne serait pas passé ». « Une politique ça se construit à mesure avec des actions » (2). « Au fur et à mesure on identifie des choses et on sait qu'on ne se trompe pas. »

On commence alors par mener des actions pilotes. Elles sont proposées par un maître d'ouvrage puis validées par le Comité de pilotage ou l'Assemblée des élus. Si les retombées sont positives, l'action a vocation à être reconduite sur d'autres territoires (6), avec un « effet vitrine » des premiers projets, qui deviennent d'excellents outils de communication (3). Ces actions remobilisent alors les acteurs sur des thèmes auxquels ils ne croyaient plus. (2) Ensuite lorsque plusieurs projets ont commencé à se développer, les acteurs du territoire éprouvent l'"envie de prendre les rennes". Ils éprouvent le besoin de se constituer une stratégie et d'aborder la forêt sous de nouvelles entrées. (2)

Les politiques forestières de territoires commencent donc souvent par une mobilisation des acteurs par l'action, avant que le besoin d'un diagnostic global et d'une démarche mieux structurée, avec une véritable stratégie partagée, se fasse ressentir.

C'est une démarche inverse à celle que proposent les différents outils territoriaux.

d) Caractéristiques spatiales

(1) Caractéristiques spatiales, implication des élus

A plusieurs reprises, dans le cadre des entretiens, l'implication des élus a été mise en relation avec l'existence d'une forêt communale d'un bon rapport économique pour la commune. (4)

(2) L'hétérogénéité du contexte forestier

A dire d'acteurs ce n'est pas l'hétérogénéité du contexte forestier qui pose problème sur les territoires, chacun parvenant à trouver dans les actions quelque chose qui puisse l'intéresser (6). Pourtant le portage d'une politique développée à une échelle plus petite du territoire peut être refusé par un territoire de projet, considérant que le contexte à cette échelle est particulier et n'intéresse pas le reste du territoire. (2)

e) Analyse de l'outil charte forestière par les acteurs

Nous avons rencontré des acteurs qui ont pu se construire un point de vue sur l'outil charte forestière dans différents contextes : Il s'agit d'animateurs de chartes (4) ou d'agents territoriaux (2) et d'élus d'EPCI (3) impliqués dans des chartes forestières pilotes et non pilotes. Ce sont leurs ressentis par rapport à cet outil que nous présenterons ici.

D'une manière générale, la charte forestière a permis de faire se rencontrer les acteurs (2), de les informer et de changer leur vision vis-à-vis de la forêt (5) et parfois de rentrer dans une logique plus large d'aménagement du territoire. (3)

(1) Elaboration de la charte

Les diagnostics de chartes forestières peuvent être réalisés par différents acteurs :

- Lorsqu'ils ont été réalisés par l'ONF ou le CRPF dans deux cas de chartes pilotes, on reproche aux diagnostics d'avoir négligé une partie des propriétaires forestiers (publics ou privés).
- Dans le cas de l'utilisation d'un bureau d'études, les demandeurs sont assez mécontents d'une étude considérée comme galvaudée et ne prenant pas forcément en compte les caractéristiques du territoire. (2)
- Par contre, les agents territoriaux qui réalisent eux-mêmes leur diagnostic et qui font appel aux organismes compétents pour les études techniques sont assez contents des résultats. Ce mode de réalisation leur a aussi permis de constituer des relations de travail favorables à la poursuite dans l'action de la dynamique. (3)

Une phase d'élaboration de la charte de 5 ans (pour aboutir à la signature de la charte) est parfois considérée comme un temps trop long, qui démobilise les acteurs (2).

Une réflexion d'1 an ou inférieure est par contre ressentie comme un temps trop court pour faire un bon diagnostic de territoire et sortir une stratégie partagée (3).

Un délai de 2 ans est considéré comme un bon intermédiaire.

D'une manière générale, les acteurs considèrent ces démarches territoriales comme très lourdes et ressentent très tôt le besoin de voir des aboutissements concrets à la démarche. (6)
"Beaucoup de verbiage, mais à quand les actions concrètes ?"

Cela confirme la nécessité de porter des actions pilotes.

(2) Mise en œuvre de la charte

(a) Le rôle de l'animateur

Par ses rôles de mise en réseau des acteurs, de création de partenariats, sa capacité à initier ou à faire émerger de nouveaux projets, l'animateur a d'après les personnes interrogées un rôle crucial dans les politiques forestières de territoires. (6)

L'animateur doit "savoir se saisir des opportunités" pour réussir à faire vivre les projets. Sa présence est stratégique, tant pour la sensibilisation que pour construire les études techniques des projets.

Selon certains, sans animation, aucune action ne se ferait dans le cadre des chartes forestières et toute la phase d'élaboration aurait alors été vaine. (4)

La réussite de projets sur le territoire permet de conforter les animateurs dans leur démarche, d'éveiller l'intérêt des élus ou de les maintenir mobilisés.

L'animation semble donc être une condition nécessaire à l'efficacité de ces politiques et à la poursuite de ses actions dans le temps.

4. Un cas concret : Le Pays Serre-Ponçon-Ubaye Durance

Nous avons étudié de manière plus approfondie un territoire très actif concernant la forêt, sans passer par l'outil charte forestière de territoire : le Pays Serre-Ponçon-Ubaye Durance (SUD).

En l'étudiant plus avant on cherchera notamment à comprendre quels ont été les facteurs de réussites et les freins à sa politique.

a) Caractéristiques territoriales

Le Pays SUD est à cheval sur les départements des Alpes de Haute-Provence et des Hautes Alpes.

Ce Pays est caractérisée par une forêt où le mélèze est l'essence dominante, avec un fort potentiel de valorisation en bois d'œuvre.

Dans cette région de mélèzes, les communes tirent encore un bon revenu de leur forêt (3) ce qui semble être un facteur de sensibilisation des élus.

Le Pays SUD rassemble deux bassins de vies autour des villes d'Embrun et de Barcelonnette. Ces deux vallées sont relativement bien équilibrées (16 communes et deux communautés de communes dans les Alpes de Haute-Provence ; 15 communes et deux communautés de communes dans les Hautes Alpes). Il n'existe pas de conflits historiques entre ces deux vallées.

A dire d'acteurs, le fait que le territoire associe deux vallées qui présentent des caractéristiques similaires est un facteur de réussite pour la politique au niveau du territoire de projets.

b) Contexte organisationnel

Deux organismes se sont constitués à l'échelle de ces deux vallées : un pays (loi Voynet) et un Comité de Bassin d'Emplois.

Ces deux structures sont complémentaires et mènent régulièrement des actions communes :

Le Pays se charge du relationnel avec les élus et de la recherche de financements.

Le CBE se charge des relations avec les acteurs privés et mène des études stratégiques et techniques.

Ces deux structures travaillent en contact permanent avec les communes et les communautés de communes.

Pour que cette synergie puisse avoir lieu, les acteurs du territoire se maintiennent régulièrement informés les uns les autres, pour optimiser leur efficacité. (2)

Les animateurs considèrent que leur rôle est de "savoir rebondir", d' "être en avance" pour pouvoir concrétiser des actions sur le territoire.

Parfois des mises au point sont nécessaires entre les deux structures à même échelle, pour que chacun n'empiète pas sur les prérogatives de l'autre. (2)

Force est de constater que sur ce territoire, où l'on observe actuellement une forte mobilisation des élus, du conseil de développement et des animateurs autour de la forêt et où plusieurs réalisations en rapport avec la forêt voient le jour, le pays et le CBE réalisent un gros travail de sensibilisation, passent beaucoup de temps à rechercher des financements pour les projets et ont su entreprendre un appui à maîtrise d'ouvrage très poussé pour certains projets.

Le Pays s'éloigne ainsi d'un rôle purement conceptuel. Cette forte inscription du pays dans l'action, en faisant preuve de son utilité, lui permet d'acquérir une légitimité territoriale.

c) Actions relatives à la forêt sur le territoire

Les actions relatives à la forêt que nous avons pu relever sont les suivantes :

Un projet de Pôle d'Excellence Rurale Montagne d'Energies – Filière bois. Le Projet associe une unité de production d'énergie à partir de la gazéification de la biomasse écorce-boues (entreprise Véolia) à une plateforme de 1^{ère} transformation du bois avec ligne d'écorçage (portée en maîtrise d'ouvrage par la communauté de communes de l'Ubaye). L'objectif est de "trouver des filières énergétiques pour valoriser les mauvais bois afin de mieux trouver des débouchés aux bons."

Il existe deux projets de zones d'activités sur le Pays dont l'objectif est d'accueillir exclusivement des entreprises de la filière bois et notamment de la première transformation. Un lieu de stockage des plaquettes bois-énergie et une plateforme de séchage du bois y seront adjoints.

Un projet de Maison du Bois (bâtiment en ossature bois, chauffage au bois) sur les métiers du bois existe. Il vise un public local et de touristes. Attendant à cette maison du bois, une scierie hydraulique a fait l'objet d'une rénovation, ce qui a été l'occasion d'une Fête du Bois.

Une réflexion est menée au Pays sur l'exploitation par câble du massif forestier.

Chaque année, le Conseil de Développement du Pays organise une manifestation sur les énergies renouvelables, où le bois énergie tient une place prépondérante.

On remarque que les différents projets du territoire abordent la forêt sous une entrée de développement de l'économie locale, même s'ils ont ensuite des répercussions dans d'autres domaines (environnement).

Malgré toutes ces actions, le pays n'est pas porteur d'une stratégie forestière bien identifiée.

La Forêt fait partie de l'avenant 2006 du contrat de Pays, mais il ne constitue pas un document partagé par les acteurs du territoire.

Certains agents territoriaux et élus commencent à ressentir le besoin de construire une véritable stratégie forestière de territoire. (2)

C. Discussion de seconde étape

1. Synthèse des résultats : Présentation systémique

Chaque type de structure semble donc avoir son importance sur les territoires : les communes et les communautés de communes sont davantage dans l'opérationnel quand les territoires de projets sont voués à une vision plus globale.

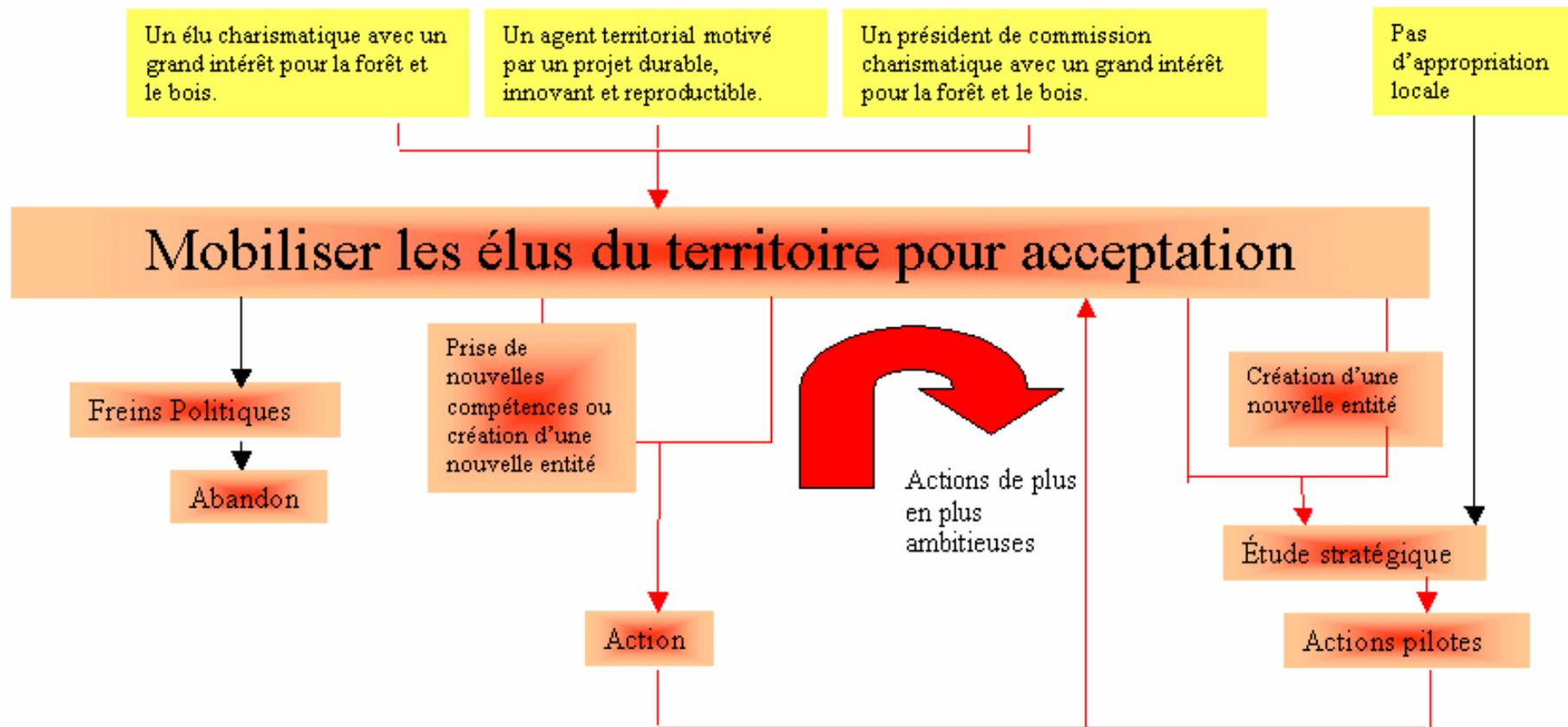
Le travail commun au niveau du territoire de projets est souvent difficile à mettre en place, notamment lorsqu'il existe des conflits entre élus.

La constitution sur un territoire de deux organismes à même échelle semble être à éviter.

On remarque que les territoires de projets sont mieux appropriés localement lorsqu'ils ne s'inscrivent pas uniquement dans la stratégie mais aussi dans des réalisations concrètes et que les acteurs du territoire ont besoin de ces actions concrètes pour être mobilisés.

Enfin, les organismes départementaux et régionaux tiennent un rôle important dans les politiques forestières des territoires.

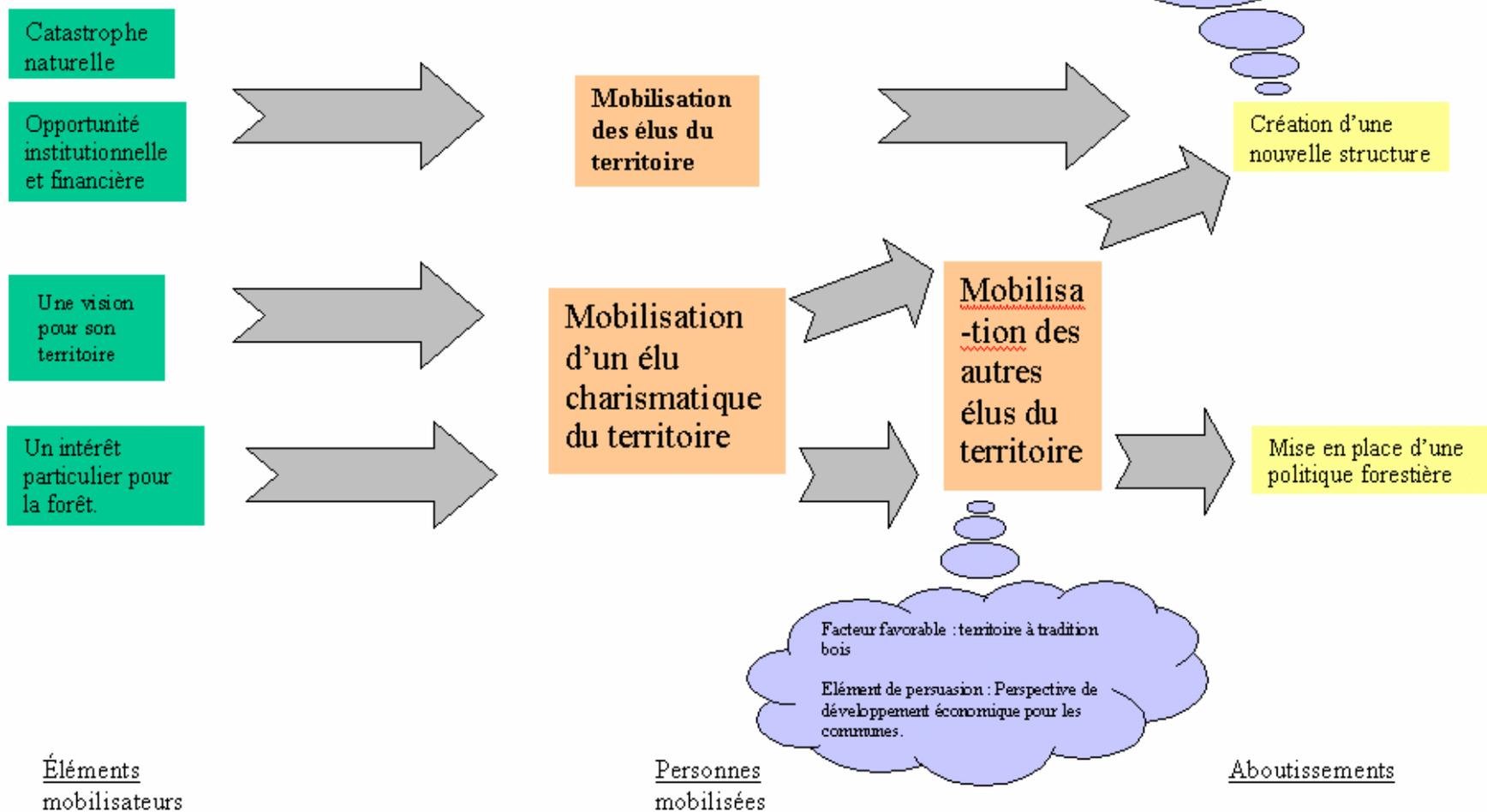
Grâce aux dires des acteurs nous avons pu construire le schéma systémique, de la vie d'une politique forestière présenté en document N°6.



Document N°6 : Schéma systémique des politiques forestières de territoires

Source : Personnelle.

Document N°6 (suite)



2. Limites et critique de la méthode

Les entretiens qui ont été menés sont des entretiens non directifs. Ce choix présente l'avantage de moins biaiser les discours de nos interlocuteurs, qui abordent naturellement les thématiques qui leur importent le plus.

Par contre cette méthode d'enquête présente un inconvénient en terme d'homogénéité des résultats et de difficultés de traitement.

V. Discussion générale pour répondre au mieux à la question initiale

A. Matériels et méthodes

1. Variables retenues pour l'analyse

Il s'agira tout d'abord de constituer un tableau à partir des entretiens réalisés, qui contienne les données nécessaires pour vérifier nos hypothèses de recherche.

Nous le construirons donc en introduisant les variables présentées en annexe 1.

2. Méthode d'analyse factorielle

Afin de réaliser une analyse croisée des données récoltées selon les variables retenues, nous avons choisi d'utiliser une méthode factorielle : l'Analyse en Composante Principale (ACP).

Les méthodes factorielles permettent d'observer les tendances générales, de hiérarchiser des variables et offrent une représentation graphique.

L'ACP est la méthode la plus couramment utilisée. Elle s'applique à des tableaux à deux dimensions croisant des individus et des variables quantitatives. Elle a notamment pour objectif d'analyser les liaisons qu'il peut y avoir entre les variables en formant des groupes homogènes d'individus.

B. Résultats généraux : Analyse croisée

Quel est le bon échelon pour porter une politique forestière de territoire?

a) Structure appropriée pour porter une politique forestière de territoire

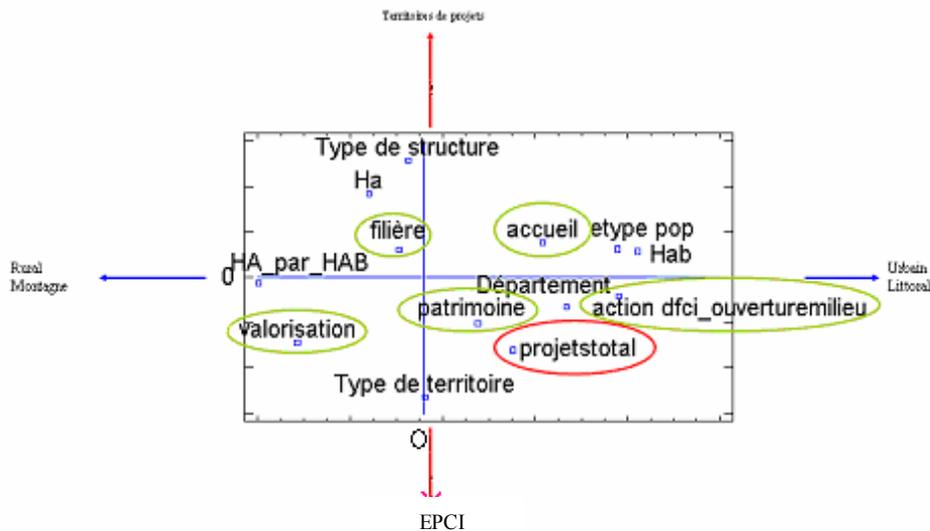
Le graphique du document N°7 montre que le nombre total de projets auxquels participent les territoires est plus important en moyenne chez les EPCI que chez les territoires de projets. Il est également plutôt plus important en zone urbanisée et littorale qu'en milieu rural et alpin.

Un travail sur un échantillon plus important de territoire serait nécessaire pour une confirmation statistique de ces différences.

Cependant si l'on consulte le document N°8 on s'aperçoit que les résultats des politiques de territoires de projets (en terme de nombre de projets auxquels la structure a participé) sont très hétérogènes, atteignant les meilleurs résultats pour deux Pays, tandis que les valeurs des EPCI sont plus regroupées.

D'une manière générale, les territoires de projets ont donc des politiques forestières moins actives mais avec un écart-type très élevé : deux Pays enquêtés ont par contre choisi la forêt pour constituer l'un des piliers de leur projet de territoire et ont su mener sur ce thème une politique dynamique.

Il serait donc intéressant de conserver ces valeurs fortes et de saisir quels en sont les facteurs de réussite, pour que les autres territoires de projets puissent suivre la même voie.



Zonage	Structure	Thématiques principalement abordées dans le cadre des actions (en vert sur le schéma)
Rural Massif Alpin	EPCI	<i>valorisation de l'espace forestier au travers d'activités économiques</i>
	Territoires de Projets	<i>développement économique de la filière bois</i>
Urbain Littoral	EPCI	<i>actions de défense de la forêt contre les incendies et d'ouverture du milieu, patrimoine culturel et naturel</i>
	Territoires de Projets	<i>Accueil du public en forêt, tourisme et sentiers de randonnée</i>

Document N°7 : Impact du type de structure, de la surface et du nombre d'habitants sur la nature des projets et la somme de projets.

Les axes 1 et 2 du plan factoriel expliquent 55% de la variabilité des données.

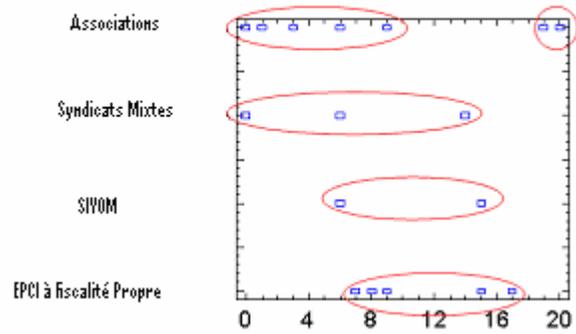
La composante 1 est fortement corrélée positivement avec un nombre d'habitants élevé (Hab), un écart-type de population entre les communes du territoire élevé (« *etype pop* ») et avec les territoires des départements 13, 83 et 84. Elle est fortement corrélée négativement avec une surface par habitant élevée (« *HA_par_HAB* ») et avec les territoires des départements alpins (04, 05 et 06). La composante 1 est donc corrélée positivement avec les caractéristiques des territoires urbains et littoraux et négativement avec les caractéristiques des territoires ruraux et de montagne.

La composante 2 est fortement corrélée avec « *Type de structure* » (Territoires de Projets : 1, Intercommunalités : 2) et négativement avec « *type de territoire* » (EPCI à Fiscalité propre : 1, SIVOM : 2, Syndicats Mixtes : 3 et structures associatives : 4). La composante 2 est donc corrélée positivement avec les territoires de projets et négativement avec les intercommunalités.

Les axes séparent 4 types de territoires selon les thématiques sur lesquelles portent les actions entreprises : Accueil du public en forêt, tourisme et sentiers de randonnée (« *Accueil* »), développement économique de la filière bois (« *filière* »), actions de défense de la forêt contre les incendies et d'ouverture du milieu (« *action dfci_ouverturemilieu* »), patrimoine culturel et naturel (« *patrimoine* ») et valorisation de l'espace forestier au travers d'activités économiques (Cf. Tableau)

« *projetstotal* » (Il s'agit de la somme des projets auxquels la structure a participé, par un travail de sensibilisation, en maîtrise d'ouvrage ou en appui à maîtrise d'ouvrage (recherche de financements, montage de dossiers, ...). On a affecté un facteur 3 aux projets qui concernent plusieurs communes) est corrélée positivement avec la composante 1 (elle est corrélée avec des territoires urbains et littoraux) et négativement avec la composante 2 (elle est corrélée avec des structures de type EPCI)

Source : Personnelle. Analyse en Composante Principale réalisée à partir des entretiens reportés dans un tableau de données.



Document N°8 : Impact du type de territoire sur le nombre de projets.

Le graphique présenté croise « projets total » (Il s'agit de la somme des projets auxquels la structure à participé, par un travail de sensibilisation, en maîtrise d'ouvrage ou en appui à maîtrise d'ouvrage (recherche de financements, montage de dossiers, ...)). On a affecté un facteur 3 aux projets qui concernent plusieurs communes) avec le type de structure (Association, Syndicats Mixtes, SIVOM et EPCI à Fiscalité Propre).

Source : Personnelle. Nuages de points réalisés à partir des entretiens reportés dans un tableau de données.

b) Les relations entre territoires

(1) Empiètements de périmètres

(a) La coexistence de deux territoires de périmètres identiques ou quasi identiques

Le tableau des corrélations présenté en document 9 montre que deux territoires de périmètres identiques ou quasi identiques créent plutôt moins de relations de travail avec d'autres territoires ou organismes de la région ou du département que la moyenne de l'échantillon. Il montre également que ces territoires sont davantage confrontés que la moyenne à des difficultés relationnelles (constatées ou craintes) entre élus et agents territoriaux ou/et des élus entre eux et ses acteurs ont tendance à avoir un œil critique sur les lignes de financements.

(b) Chevauchements de territoires

Le tableau des corrélations présenté en document 9 montre que les territoires qui se chevauchent ont plus souvent un impact sur les politiques des structures à plus grande et à plus petite échelle. Selon ce même document, ces territoires sont aussi moins confrontés à des difficultés relationnelles entre élus et agents territoriaux ou/et des élus entre eux.

(2) Une échelle plus appropriée selon la nature des actions

Le document N°7 parvient à séparer les thématiques pour lesquelles des actions ont été entreprises selon le type de structure et la position géographique du territoire (en zone urbanisée ou plus rurale). Il s'agit bien ici des thèmes de travail qui se sont concrétisés par des projets réalisés ou en cours de réalisation et non des thématiques qui ont pu être abordées en comité de pilotage ou même dans une charte sans aboutir encore à des actions.

Par exemple la problématique accueil du public en forêt a été abordée par plusieurs territoires ruraux touchés par le tourisme vert, à une échelle d'EPCI, sans réalisations concrètes. Ces thématiques ont par contre fait l'objet de réalisations concrètes dans des politiques développées au niveau territoire de projets dans des zones assez urbanisées.

On retrouve davantage des actions relatives à la défense de la forêt contre l'incendie et au patrimoine dans les EPCI des zones urbanisées.

Les territoires urbanisés se mobilisent ainsi davantage sur des thématiques liées au rapport ville-forêt.

Par opposition, les territoires ruraux s'approprient principalement des thématiques de nature plus économiques.

Des actions pour le développement de l'aval de la filière bois sont menées en territoires ruraux (plutôt à l'échelle des territoires de projets) et des actions de valorisation de l'espace forestier au travers d'activités économiques (exploitation forestière, cueillette, liège, chasse, bois-énergie, etc.) à l'échelle des EPCI.

Corrélations entre les variables

	Il existe un territoire qui chevauche la structure considérée	Il existe un territoire de périmètre identique ou quasi identique à la structure considérée
Impact de la politique sur la construction de relations de travail avec d'autres organismes ou territoires	0,1348 (0,6761)	-0,4264 (0,1669)
Impact de la politique sur celle portée par une structure du territoire à plus petite échelle	0,3464 (0,2700)	0 (1,0000)
Impact de la politique sur celle portée par une structure du territoire à plus grande échelle	0,3162 (0,3166)	0,125 (0,6987)
Somme des projets ayant fait l'objet d'une sensibilisation, d'un appui lors de la recherche de financements ou d'une maîtrise d'ouvrage par la structure considérée, avec un facteur 3 pour les projets qui concernent plusieurs communes.	0,0966 (0,7424)	-0,1069 (0,7161)
La structure formule des critiques relatives aux critères d'obtention de financements pour les projets, jugés trop rigides et inadaptés à des projets innovants et multifonctionnels	0,055 (0,8517)	0,3373 (0,2382)
Il existe des difficultés relationnelles constatées ou craintes entre élus et agents du territoire ou/et des élus entre eux	-0,7303 (0,0030)	0,3443 (0,2281)

Document N°9 : Impact des empiètements de territoires sur les résultats de la politique.

Le tableau des corrélations donne les liaisons qui peuvent exister entre les variables de base.

Si la probabilité critique (inscrite entre parenthèses) est inférieure à 5%, on peut dire que les variables sont corrélées entre elles avec moins de 5% de chances de se tromper.

Les variables peuvent être corrélées positivement (vert) ou négativement (rouge).

Source : Tableau des corrélations. Analyse en Composante Principale réalisée à partir des entretiens reportés dans un tableau de données.

c) Le territoire vécu par ses acteurs

(1) Communes isolées au sein d'un territoire de projets

Les territoires de projets regroupent généralement plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI à Fiscalité Propre, SIVOM et SIVU) avec lesquels ils essaient de travailler de manière complémentaire. Dans de nombreux cas, le périmètre du territoire de projet englobe à la fois des communes regroupées en EPCI et des communes isolées.

L'implication de ces communes isolées dans la politique collective est alors très hétérogène.

La non existence d'une structure intercommunale commune complexifie la mise en œuvre de la politique en nécessitant, pour la moindre action, qu'elle soit actée par tous à l'échelle communale. Un territoire de projet peut donc être le déclencheur d'une organisation en intercommunalité (3) ou de la délégation de nouvelles compétences à une intercommunalité existante. (4)

D'une manière générale, les territoires de projets qui comptent sur leur périmètre des communes non regroupées en EPCI s'inscrivent dans significativement moins d'actions et sont moins souvent dotés d'une stratégie partagée que les territoires de projets dont le périmètre est entièrement couvert par des EPCI (Cf. document N°10).

(2) Caractéristiques spatiales

(a) Caractéristiques spatiales, implication des élus

Le tableau des corrélations présenté dans le document N°11 montre que la corrélation entre l'initiation de la politique par un élu et un taux important de forêt communal est très faible (près de 40% de chances de se tromper). Elle est aussi très faible voire inexistante avec des caractéristiques telles que le potentiel en bois d'œuvre ou un mélézin majoritaire.

Contrairement à ce que l'on pouvait estimer, l'initiation de la politique par un élu est corrélée négativement avec le taux de forêt du territoire.

Par contre les élus sont plus souvent à l'initiative de l'engagement dans une politique forestière dans les EPCI que dans les territoires de projets (avec moins de 6% de chances de se tromper).

(b) L'hétérogénéité du contexte forestier

Nous nous sommes posé la question de l'hétérogénéité de massif.

Le tableau des corrélations réalisé (document N°12) montre qu'il n'existe pas de relation significative entre l'existence d'une hétérogénéité de massifs (nombre de massifs forestiers différents présents sur le territoire, selon le rapport sur les Massifs Forestiers en région Provence-Alpes-Côte d'Azur de l'OFME) et le nombre de projets dans lesquels s'inscrit la politique ou le partage d'une stratégie commune sur le territoire.

Corrélations entre les variables

	Il existe des communes isolées sur le territoire
La stratégie est partagée par les acteurs du territoire	-0,5000 (0,1411)
Somme des projets ayant fait l'objet d'une sensibilisation, d'un appui lors de la recherche de financements ou d'une maîtrise d'ouvrage par la structure considérée, avec un facteur 3 pour les projets qui concernent plusieurs communes.	-0,8109 (0,0044)

Document N°10 : Impact de l'existence de communes isolées sur le partage de la stratégie par les acteurs et sur le nombre de projets auxquels la structure a participé.

Le tableau des corrélations donne les liaisons qui peuvent exister entre les variables de base.

Si la probabilité critique (inscrite entre parenthèses) est inférieure à 5%, on peut dire que les variables sont corrélées entre elles avec moins de 5% de chances de se tromper.

Les variables peuvent être corrélées positivement (vert) ou négativement (rouge).

Source : Tableau des corrélations. Analyse en Composante Principale réalisée à partir des entretiens reportés dans un tableau de données.

Corrélations entre les variables

	La politique a été initiée par un élu seul, par plusieurs élus ou par un élu avec le soutien d'agents territoriaux
A dire d'acteurs, il existe sur le territoire un vrai potentiel de valorisation en bois d'œuvre des arbres.	0,1886 (0,5185)
Selon l'IFN, il existe une majorité des peuplements en mélèze.	0,3162 (0,2707)
Taux de forêt communale par rapport à la surface totale en forêt.	0,2453 (0,3980)
Taux de Forêt par rapport à la surface totale du territoire.	-0,3282 (0,2519)
La structure est un EPCI	0,5218 (0,0557)

Document N°11 : Impact des caractéristiques forestières et du type de structure sur l'initiation de la politique par un élu.

Le tableau des corrélations donne les liaisons qui peuvent exister entre les variables de base.

Si la probabilité critique (inscrite entre parenthèses) est inférieure à 5%, on peut dire que les variables sont corrélées entre elles avec moins de 5% de chances de se tromper.

Les variables peuvent être corrélées positivement (vert) ou négativement (rouge).

Source : Tableau des Corrélations. Analyse en Composante Principale réalisée à partir des entretiens reportés dans un tableau de données.

Corrélations entre les variables

	Nombre d'espaces forestiers différents que l'on trouve sur le territoire	Ecart-type du nombre d'habitants des communes du territoire
La stratégie est partagée par les acteurs du territoire	0,0925 (0,7152)	-0,1142 (0,6519)
Somme des projets ayant fait l'objet d'une sensibilisation, d'un appui lors de la recherche de financements ou d'une maîtrise d'ouvrage par la structure considérée, avec un facteur 3 pour les projets qui concernent plusieurs communes.	-0,1229 (0,6270)	0,2046 (0,4155)

Document N°12 : Explication du nombre d'actions dans lesquelles le territoire de projets s'implique et de l'existence d'une stratégie partagée par le nombre d'espaces forestiers et l'écart-type de population.

Le tableau des corrélations donne les liaisons qui peuvent exister entre les variables de base.

Si la probabilité critique (inscrite entre parenthèses) est inférieure à 5%, on peut dire que les variables sont corrélées entre elles avec moins de 5% de chances de se tromper.

Les variables peuvent être corrélées positivement (vert) ou négativement (rouge).

Source : Tableau des Corrélations. Analyse en Composante Principale réalisée à partir des entretiens reportés dans un tableau de données.

(c) Le rapport ville/campagne

On s'est également demandé si une politique forestière partagée n'avait pas davantage de mal à se développer au sein d'un territoire associant des communes urbaines et rurales.

Le tableau des corrélations réalisé (document N°12) montre qu'il n'existe pas une relation très significative (près de 42% de chances de se tromper) entre le nombre de projets dans lesquels s'inscrit la politique et l'existence d'un écart plus ou moins important entre les populations des communes. L'écart-type de population n'a pas non plus d'influence sur le partage d'une stratégie commune sur le territoire.

(3) L'outil charte forestière de territoire est-il adapté?

Le document N°13 tente de croiser l'utilisation de l'outil CFT avec différents critères relatifs aux résultats obtenus et aux difficultés rencontrées.

L'usage de l'outil CFT a une corrélation très faible avec la majorité des facteurs testés : l'utilisation de l'outil CFT n'engendre donc pas de différences (en termes de résultats) probantes par rapport aux autres politiques forestières de territoires étudiées.

Néanmoins nous pouvons proposer certaines interprétations (avec des chances de se tromper de l'ordre de 20%) qui seraient à confirmer par une étude sur un échantillon plus important.

L'utilisation de l'outil charte forestière semble être corrélé positivement avec l'existence d'une stratégie. Par contre celle-ci n'est pas toujours davantage partagée que dans les territoires qui ont fait usage d'autres outils : les chartes forestières pilotes (les premières à avoir été mises en place) semblent même avoir un impact négatif sur cette appropriation locale de la stratégie quand les CFT plus récentes, construites suite à une volonté d'acteurs locaux, auraient un impact positif.

Cette analyse semble confirmer l'hypothèse selon laquelle un territoire imposé entraîne un risque de difficulté d'appropriation de la politique par les acteurs locaux.

Pour l'échantillon global des CFT, il apparaît que ces chartes auraient un impact positif (avec 75% de chances de ne pas se tromper) sur la construction de relations de travail avec d'autres structures territoriales ou organismes départementaux ou régionaux.

L'outil CFT pourrait donc par voie de conséquence être plus favorable au transvasement de thématiques de travail à des échelles plus appropriées (transmission à un organisme d'envergure départementale, travail en réseau qui construit un territoire plus approprié pour réfléchir ensemble à certains enjeux).

d) Synthèse des résultats

Le tableau présenté en document N°14 synthétise l'ensemble de cette analyse.

Il constitue un outil sur lequel s'appuyer pour comprendre quelles sont les circonstances favorables au développement de politiques forestières de territoires et selon quels critères.

Corrélations entre les variables

	Il existe une CFT pilote au périmètre de la structure	Il existe une CFT non pilote au périmètre de la structure	Il existe une CFT sur le Territoire
Il existe une stratégie relative à la forêt sur le territoire.	0,2 (0,4262)	0,2 (0,4262)	0,2548 (0,3075)
Cette stratégie est partagée par les acteurs du territoire.	-0,2774 (0,2652)	0,3883 (0,1113)	-0,0141 (0,9556)
Impact de la politique sur la construction de relations de travail avec d'autres organismes ou territoires	0,1085 (0,5884)	0,1085 (0,6761)	0,304 (0,2550)
Impact de la politique sur celle portée par une structure du territoire à plus petite échelle	0,1771 (0,6438)	0,0259 (1,0000)	-0,1726 (0,6850)
Impact de la politique sur celle portée par une structure du territoire à plus grande échelle	0,0577 (1,0000)	-0,1011 (0,6236)	-0,3 (0,4543)
Somme des projets ayant fait l'objet d'une sensibilisation, d'un appui lors de la recherche de financements ou d'une maîtrise d'ouvrage par la structure considérée, avec un facteur 3 pour les projets qui concernent plusieurs communes.	0,0033 (0,8882)	0,1812 (0,5400)	-0,0389 (0,9714)
La structure formule des critiques relatives aux critères d'obtention de financements pour les projets, jugés trop rigides et inadaptés à des projets innovants et multifonctionnels	-0,2132 (0,4643)	0,1515 (0,6051)	0,1005 (0,7325)
Il existe des difficultés relationnelles constatées ou craintes entre élus et agents du territoire ou/et des élus entre eux	-0,0589 (0,8414)	0,1005 (0,7325)	-0,1667 (0,5690)

Document N°13 : Résultats des politiques intégrant l'outil CFT comparés avec l'ensemble des politiques forestières de territoires.

Le tableau des corrélations donne les liaisons qui peuvent exister entre les variables de base.

Si la probabilité critique (inscrite entre parenthèses) est inférieure à 5%, on peut dire que les variables sont corrélées entre elles avec moins de 5% de chances de se tromper.

Les variables peuvent être corrélées positivement (vert) ou négativement (rouge).

Source : Tableau des Corrélations. Analyse en Composante Principale réalisée à partir des entretiens reportés dans un tableau de données.

		POINTS FORTS	POINTS FAIBLES
Type de structure	EPCI	plus de projets élus plus souvent à l'initiative de la politique	
	Territoire de Projet	2 individus avec le plus de projets	En moyenne moins de projets élus moins souvent à l'initiative de la politique
Zone urbanisée et littorale	EPCI	DPCI et patrimoine ; plus de projets	
	Territoire de Projet	accueil du public en forêt	
Zone rurale et de montagne	EPCI	valorisation de l'espace forestier au travers d'activités économiques	
	Territoire de Projet	développement de l'aval de la filière bois	
Caractéristiques de périmètres	Périmètres identiques		moins de relations de travail avec d'autres structures davantage confrontés à des difficultés relationnelles œil critique sur les financements
		Chevauchements	impact sur les structures à plus grande et à plus petite échelle
			moins confrontés à des difficultés relationnelles
	Communes isolées		s'inscrivent dans moins d'actions sont moins souvent dotés d'une stratégie partagée
Caractéristiques spatiales	% Forêt élevé		Elus moins souvent à l'initiative de la politique
	hétérogénéité de massifs		Pas d'impact
	rural + urbain		Pas d'impact
Outil charte forestière	Tous types de CFT	existence d'une stratégie	
		plus de relations de travail avec d'autres structures	
	CFT pilotes (= périmètre structure)		impact négatif sur l'appropriation de la stratégie par les acteurs
	CFT non pilotes (= périmètre structure)	impact positif sur l'appropriation de la stratégie	

Document N°14 : Synthèse de l'analyse factorielle

C. Limites de l'étude

Rappelons que vu la taille de l'échantillon (assez faible) et les corrélations entre variables (généralement peu élevées), il serait opportun de confirmer ces résultats par une étude de plus grande envergure.

Ensuite cette étude a été menée, à l'échelle du développement local, relativement rapidement après l'avènement des premières chartes et des premières politiques forestières de territoires. Il pourra donc exister dans l'avenir des répercussions de ces politiques ou de nouvelles formes de collaborations entre territoires que nous n'avons encore pu identifier.

Le sujet a donc vocation à faire l'objet d'une réévaluation régulière.

D. Perspectives de l'étude

A court terme, cette étude va venir alimenter deux séminaires organisés sur le thème des politiques forestières de territoires en régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon (en septembre et octobre 2006).

Mais elle ouvre aussi de nombreuses perspectives et pourrait être la porte ouverte à des réflexions plus larges :

Pour la construction d'un système de sensibilisation des acteurs du territoire quant au nécessaire développement de politiques forestières territoriales.

Pour une caractérisation plus précise et mieux avérée des thématiques favorables à une concrétisation dans l'action selon la taille du territoire (en surface et en nombre d'habitants). Une étude complémentaire (se basant sur un échantillon plus élevé et des critères affinés) pourrait permettre d'y aboutir.

Pour la construction d'une grille de critères qui permette d'évaluer et de prévoir l'impact des actions entreprises dans les territoires.

Enfin, l'échantillon sur lequel on s'est basé pour cette étude ne concerne que la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et les politiques forestières de territoires. Or il semble que certains aspects soient extrapolables à d'autres thématiques et à d'autres régions françaises.

Aussi il pourrait être intéressant de poursuivre et de confirmer l'étude dans ce sens. Elle ouvre en effet sur des questions importantes, notamment sur des thèmes tels que l'efficacité des politiques publiques et la décentralisation.

Conclusion

De nombreuses intercommunalités sont dotées des compétences nécessaires pour porter une politique forestière de territoire.

Mais la forêt reste souvent un thème peu mobilisateur et il faut souvent l'intervention d'un élu moteur, passionné par la forêt, pour qu'une politique soit développée sur ce thème.

Ces politiques forestières de territoire peuvent être développées dans des conditions très différentes.

Les caractéristiques forestières ne semblent pas avoir de réel impact ; tandis que les principales causes de dysfonctionnements sont des oppositions politiques, qui apparaissent souvent sur des territoires à même échelle et sur des territoires où certaines communes ne sont pas regroupées en Etablissements Publics de Coopération Intercommunale.

Il est fortement envisageable que ces causes de dysfonctionnements apparaissent dans d'autres régions et sur d'autres thèmes de travail, ce qui replace cette étude dans un contexte plus large.

Susciter, par des actions de sensibilisation ciblées, un intérêt pour la forêt ou le bois chez des élus dotés d'un certain charisme, constitue donc une manière d'intervenir pour une meilleure prise en compte de la forêt dans les territoires.

Après avoir évalué ici l'impact des politiques, en termes de nombre d'actions et de répercussions sur d'autres organismes, il serait intéressant, pour affiner l'analyse, de mesurer l'impact des actions entreprises.

LISTE DES FIGURES

Document N°1 : Grille de critères des politiques forestières de territoires.

Document N°2 : Effectifs des Intercommunalités par types en Provence-Alpes-Côte d'Azur, ayant au moins une compétence valorisable dans le cadre d'une politique forestière.

Document N°3 : Effectifs des Intercommunalités par type et par département en Provence-Alpes-Côte d'Azur, ayant au moins une compétence valorisable dans le cadre d'une politique forestière.

Document N°4 : Effectifs des Intercommunalités par type et par département en Provence-Alpes-Côte d'Azur, ayant au moins une compétence valorisable dans le cadre d'une politique forestière.

Document N°5 : Raisons du choix des structures enquêtées, selon les caractéristiques du secteurs et des caractéristiques propres à la structure.

Document N°6 : Schéma systémique des politiques forestières de territoires

Document N°7 : Impact du type de structure, de la surface et du nombre d'habitants sur la nature des projets et la somme de projets.

Document N°8 : Impact du type de territoire sur le nombre de projets.

Document N°9 : Impact des empiètements de territoires sur les résultats de la politique.

Document N°10 : Impact de l'existence de communes isolées sur le partage de la stratégie par les acteurs et sur le nombre de projets auxquels la structure a participé.

Document N°11 : Impact des caractéristiques forestières et du type de structure sur l'initiation de la politique par un élu.

Document N°12 : Explication du nombre d'actions dans lesquelles le territoire de projets s'implique et de l'existence d'une stratégie partagée par le nombre d'espaces forestiers et l'écart-type de population.

Document N°13 : Résultats des politiques intégrant l'outil CFT comparés avec l'ensemble des politiques forestières de territoires.

Document N°14 : Synthèse de l'analyse factorielle

TABLE DES SIGLES

(1) : nombre de fois que le point évoqué apparaît dans les discours

04 : Alpes de Haute Provence

05 : Hautes Alpes

06 : Alpes Maritimes

13 : Bouches-du-Rhône

83 : Var

84 : Vaucluse

ACP : Analyse en Composante Principale

CFT : Charte Forestière de Territoire

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

CRPF : Centre Régional Professionnel de la Propriété Forestière

DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (Ministère de l'Agriculture)

DFCI : Défense de la Forêt Contre l'Incendie

DIREN : Direction Régionale de l'ENVironnement (Ministère de l'Ecologie)

DRAF : Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt (Ministère de l'Agriculture)

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

GAL : Groupement d'Action Locale

Ha : Hectare(s)

IFN : Inventaire Forestier National

LOADT : Loi d'Orientation et d'Aménagement pour le Développement Durable du Territoire

LOF : Loi d'Orientation Forestière

OFME : Observatoire de la Forêt Méditerranéenne

ONF : Office National des Forêts

PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur

PDM : Plan de Développement de Massif

PIDAF : Plan Intercommunal de Débroussaillage et d'Aménagement Forestier

PNR : Parc Naturel Régional

SAN : Syndicat d'Agglomération Nouvelle

ScoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SGAR : Secrétariat Général aux Affaires Rurales de la préfecture de région

SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple

SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

SUD : Serre-Ponçon-Ubaye-Durance

URACOFOR PACA : Union Régionale des Associations de Communes Forestières de

Provence-Alpes-Côte d'Azur

ZPS : Zone de Protection Spéciale

ZSC : Zone Spéciale de Conservation

GLOSSAIRE

Chartes Forestières de Territoires pilotes : Ce sont les premières chartes qui ont été désignées pour tester l'outil charte forestière de territoire.

Châtaigneraie : Forêt de châtaigniers

Chênaie blanche : Forêt de chênes pubescents

Centre Régional Professionnel de la Propriété Forestière : Organisme parapublic financé par l'Etat, il agréé les plans simples de gestion et sensibilise les propriétaires forestiers privés à la gestion de leur forêt.

Développement Durable : Ce concept a été répandu en 1987 par le Rapport Brundtland de la Commission mondiale sur l'Environnement et le Développement, soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies, qui introduit les trois dimensions du développement durable : économique, écologique et social. [E. ARNAUD, 2005]

Selon sa définition établie lors de la Conférence de Rio (1992), " le développement durable doit satisfaire les besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ". Par la suite, en Europe, les conférences interministérielles pour la protection des forêts en Europe (CMPFE) d'Helsinki (1993), de Lisbonne (1998) et de Vienne (2003), ont précisé la notion de gestion durable des forêts européennes.

Forêts communales et assimilées : Forêts dont les communes ou les collectivités locales sont les propriétaires, gérées par l'ONF en cas d'exploitation régulière (forêts soumises au régime forestier).

Forêts domaniales : Forêts dont l'Etat est le propriétaire, gérées par l'ONF

Groupement d'Action Locale : Entité locale du Programme européen Leader +

Intercommunalité : Regroupement de communes (EPCI ou Syndicat Mixte)

Mélézin : Forêt de mélèzes.

Multifonctionnalité des forêts : "La forêt offre une multitude de biens et de services dont la valeur est déterminée ou non par un marché. La valeur du bois, calculée à travers la production vendue, s'élève à 1 340 millions d'euros. Cependant, d'autres fonctions de la forêt concourent à sa valeur, et pour certaines, bien au-delà de cette valeur de marché (espace de loisirs et de ressourcement, forte de valeurs affectives, cadre de vie, protectrice contre les risques naturels, riche d'une grande biodiversité, piège à carbone, productive (bois et menus produits)) [A. BERGER & JL. PEYRON, 2005]

Office National des Forêts : L'ONF gère directement pour le compte de l'Etat et des Collectivités Locales plus de 12 millions d'hectares de forêts. Il gère la forêt domaniale et les autres forêts publiques qui font une exploitation régulière de leur forêt (soumises au code forestier).

Pinède : Forêt de pins

Pin Cembro : Arole

Pin Pignon : Pin Parasol

Schéma de Cohérence Territoriale : Outil d'aménagement du territoire au niveau de l'intercommunalité, en cohérence avec les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) des communes

Suberaie : Forêt de chênes-liège

Yeuseraie : Chênaie verte, forêt de chênes verts.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- E. Arnaud, 2005, Le développement durable, Repères Pratiques, Nathan.
- J.P. PAULET, 2005, Le développement durable, Transversale Débats, Ellipses.
- Y. Gorgeu & Al., La Charte de Territoire, Une démarche pour un projet de développement durable, La documentation française.

Revue, Article

- JEAN-PAUL BESSET, Article publié le 05 Décembre 1996, La forêt qui avance et la forêt qui recule, Le Monde.
- C. Garcia, 24/03/2006, Développement du territoire. Encouragements pour les démarches contractuelles de Pays, La Gazette de Communes.
- A.Berger, J.L. PEYRON, août 2005, Les multiples valeurs de la forêt française, données de l'environnement n°105, IFEN.
- J.E. Beuret & C. Trehet, Mai 2001, Pour la gestion concertée de l'espace rural : appuyer des médiations territoriales, Courrier de l'environnement de l'INRA, n°43.

Autres publications

- OFME, 2003, Les espaces forestiers en Provence-Alpes-Côte d'Azur.
- Charte du Pays du Grand Briançonnais des Ecrins au Queyras, 2004.
- Charte Forestière de Territoire d'Annot
- Charte du Pays Asse-Verdon-Vaïre Var
- Charte du Pays Serre-Ponçon-Ubaye-Durance
- Contrat et avenant au contrat de Pays Serre-Ponçon-Ubaye-Durance
- P. GAILLARD, Formation CFT, document microsoft PowerPoint, OBSERVATOIRE DE LA FORET MEDITERRANEENNE, Mars 2005.
- FNCOFOR, La CFT en trois questions, septembre 2004.
- CRPF, Les Plans de Développement de Massif (PDM) et les PSG, les CFT et les PIDAF. Fiche N°235003
- Info RECOFORME, juin 2005
- JUNOD G., Comment les Parcs naturels régionaux peuvent-ils s'investir dans la politique forestière sur leur territoire? , Mémoire de fin d'étude, Novembre 2005.
- Pacault I., La Charte forestière de territoire du Massif des Bauges : Réflexion sur sa mise en place et exemple d'application en forêt privée, Mémoire de fin d'études FIF-ENGREF, 2002

Textes de Loi

- Code Forestier

- Cour des Comptes, Novembre 2005, L'intercommunalité en France, Rapport au Président de la République.
- Loi d'orientation sur la forêt n°2001-602 du 9 juillet 2001
- Circulaire DERF/SDF/SDIB/C2001-3004 du 15 février 2001 sur la mise en place expérimentale des chartes de territoire forestier.
- Article 22 LOADT modifié par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003

Actes de colloque

- B. Lebreton, 13 avril 2005. Les liens agriculture-territoire. Séminaire TERRIAM, Chauvigné (35).
- Université des Lycéens, Une forêt de métiers, Dossier «Points de repères et ressources documentaires» à destination du public lycéen du Café de l'Agriculture, Samedi 6 mars 2004.

Internet

- Fédération Canadienne de la Faune, <http://www.espacepourlesespeces.ca>, glossaire, remis à jour en mars 2006.
- Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France, 2006, www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr
- Site de l'Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, <http://www.ofme.org>
- Site de l'Association des Maires du Var, www.amv83.com
- Site « Banatic » du Ministère de l'Intérieur, www.banatic.interieur.gouv.fr

Communication personnelle

- Entretiens

ANNEXES

Annexe 1 : Variables introduites dans le tableau de données pour l'analyse des entretiens

Annexe 2 : Présentation de l'outil de cartographie interactive de l'OFME

Annexe 3 : Guide d'entretien

Annexe 4 : Echantillon

LIBELLE DE LA COLONNE	Détail
Nom	Nom de la structure considérée
CFT pilotes au périmètre	Il existe une CFT pilote au périmètre de la structure : 1 ; il n'y en a pas : 0
CFT non pilotes au périmètre	Il existe une CFT non pilote au périmètre de la structure : 1 ; il n'y en a pas : 0
Ha	Surface du territoire en hectares
Hab	Nombre d'habitants sur le territoire
HA par HAB	Nombre d'hectares par habitant sur le territoire
%Forêt	Taux de Forêt par rapport à la surface totale du territoire.
%Domaniale	Taux de forêt domaniale par rapport à la surface totale en forêt.
%Communale	Taux de forêt communale par rapport à la surface totale en forêt.
%Privée	Taux de forêt privée par rapport à la surface totale en forêt.
Type de territoire	1 : EPCI ; 0 : Territoire de Projet
Type de structure	1 : EPCI à Fiscalité Propre ; 2 : SIVOM ; 3 : Syndicats Mixtes ; 4 : Associations
etype pop	Ecart-type du nombre d'habitants des villes du territoire
nombre espaces forestiers	Nombre d'espaces forestiers différents que l'on trouve sur le territoire (source : Les espaces forestiers de Provence-Alpes-Côte d'Azur, OFME).
mélèze	1 : L'espèce majoritaire est le mélèze ; 0 : l'espèce majoritaire n'est pas le mélèze (source : IFN).
bois d'oeuvre	1 : A dire d'acteurs il existe sur le territoire un vrai potentiel de valorisation en bois d'œuvre des arbres ; 0 : non (source : Les espaces forestiers de Provence-Alpes-Côte d'Azur, OFME).
Département	04 : Alpes de Haute Provence ; 05 : Hautes-Alpes ; 06 : Alpes Maritimes ; 13 : Bouches-du-Rhône ; 83 : Var ; 84 : Vaucluse
eluintiateur	La politique a été initiée par un élu seul, par plusieurs élus ou par un élu avec le soutien d'agents territoriaux
existence cft	Il existe une CFT sur le Territoire : 1 ; il n'y en a pas : 0
existeterrmemeperim	Il existe un territoire de périmètre identique ou quasi identique à la structure considérée : 1 ; il n'y en a pas : 0
existeterrchevauche	Il existe un territoire qui chevauche la structure considérée : 1 ; il n'y en a pas : 0
existe c isolees	Il existe des communes isolées sur le territoire : 1 ; il n'y en a pas : 0
dfci_ouvertmilieu	actions de défense de la forêt contre les incendies et d'ouverture du milieu,
accueil	Il existe des actions auxquelles la structure a participé pour l'accueil du public en forêt, tourisme et sentiers de randonnée : 1 ; il n'y en a pas : 0
patrimoine	Il existe des actions auxquelles la structure a participé pour le patrimoine culturel et naturel : 1 ; il n'y en a pas : 0
valorisation	Il existe des actions auxquelles la structure a participé pour la valorisation de l'espace forestier au travers d'activités économiques : 1 ; il n'y en a pas : 0
filière	Il existe des actions auxquelles la structure a participé pour le développement économique de la filière bois (aval) : 1 ; il n'y en a pas : 0
impactWavautreorgterr	Impact de la politique sur la construction de relations de travail avec d'autres organismes ou territoires
existestrategie	Il existe une stratégie relative à la forêt sur le territoire : 1 ; il n'y en a pas : 0
partageeparacteurs	Cette stratégie est partagée par les acteurs du territoire : 1 ; elle ne l'est pas : 0
impactsurterrinf	Impact de la politique sur celle portée par une structure du territoire à plus petite échelle : 1 ; il n'y en a pas : 0
impactsurterrsup	Impact de la politique sur celle portée par une structure du territoire à plus grande échelle : 1 ; il n'y en a pas : 0

manqouviproj	La structure formule des critiques relatives aux critères d'obtention de financements pour les projets, jugés trop rigides et inadaptés à des projets innovants et multifonctionnels
menagersusceptibilités	Il existe des difficultés relationnelles constatées ou craintes entre élus et agents du territoire ou/et des élus entre eux
projetstotal	Somme des projets ayant fait l'objet d'une sensibilisation, d'un appui lors de la recherche de financements ou d'une maîtrise d'ouvrage par la structure considérée, avec un facteur 3 pour les projets qui concernent plusieurs communes.

Annexe 1 : Variables introduites dans le tableau de données pour l'analyse des entretiens.

Annexe 2 : Présentation de l'outil de cartographie interactive de l'OFME.
Outil de communication. Source : réalisation personnelle.

Guide d'entretien

« collectivités et problématiques forestières »

Cette étude a pour objectif de comprendre comment se construisent les politiques forestières de territoire en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, d'identifier les problèmes qu'elles rencontrent, leurs facteurs de réussite ou de complications, afin de rendre plus opérationnel l'appui aux démarches de politiques forestières des territoires.

STRUCTURE / Collectivité :	
Organismes chefs de file? Comment l'organisme a-t-il été désigné? L'organisme et la personne qui le représente sont-ils reconnus par les initiateurs/les différents organismes? Quels autres atouts/contraintes à cette nomination? _____	
NOM Prénom :	Mission / responsabilité :
Tel : Portable :	Mail :

1- CONNAISSANCE SPECIFICITES FORESTIERES LOCALES, COMPETENCES FORET, VISION DE LA FORET

(Taille du territoire? ha total ha de forêt %forêt population hab (soit ha par hab) nb communes) types d'espaces forestiers/essences prop forêts D % C % P %, Type de territoire :

1) Sur le territoire de votre collectivité, la forêt est-elle utilisée à des fins :

(cocher les cases correspondantes)

de production de bois d'activités touristiques de productions diverses avec pratiques professionnelles (chasse, champignon, liège...) autres : Je ne sais pas

2) Utilisez-vous un (ou plusieurs) réseaux d'échanges entre collectivités pour partager vos expériences respectives et questionnements en matière de développement territorial ? Si oui, lequel? Que vous a-t-il apporté? Y a-t-il de temps en temps des besoins exprimés sur des thèmes liés à la forêt, à ses usages, à ses fonctions et à l'économie de la filière bois ?

3) (spécifique intercommunalités) Votre collectivité s'implique-t-elle dans la prévention et la résolution de conflits d'usage et de vocation sur des espaces forestiers ?

oui non

Si non, pensez-vous qu'elle doit le faire ?

.....

.....

Selon vous, dans quelles procédures ou quels documents réglementaires la prise en compte de la forêt est-elle nécessaire ? (Natura 2000, ...)

4) (spécifique intercommunalités) Votre collectivité est-elle impliquée dans la DFCI ?

oui non Je ne sais pas

Si oui, de quelle manière ?

-
- 5) Pensez-vous qu'il existe un lien entre la gestion de la forêt et la gestion des territoires urbains et péri-urbains ? oui non

Si oui, pouvez-vous citer un exemple ? _____

- 6) Pensez-vous que la forêt et la filière bois peuvent contribuer au développement local du territoire impulsé par la collectivité ? oui non

Si oui, pouvez-vous citer un exemple ? _____

.....

.....

- 7) Des élus de votre collectivité sont-ils impliqués dans des structures forestières ?

(cocher les cases correspondantes)

- oui non Je ne sais pas Si oui lesquelles ? _____

- 16) Quelles conséquences sur la prise en compte de la forêt dans les politiques de territoire?

2. VOTRE POLITIQUE FORESTIERE

- 17) L'espace forestier/la filière de transformation du bois sont-ils intégrés dans une ou plusieurs actions de développement et/ou d'aménagement conduite(s) par votre collectivité ? O/N Si oui, lesquelles ? _____

- 18) Dans quel cadre (projet de territoire, charte de développement,...) ? _____

19) Comment apparaissent la forêt et la filière-bois dans le projet de développement du territoire de la charte de pays? Si ça n'apparaît pas spécifiquement faudrait-il que ce soit le cas? Pourquoi et comment? _____

- 20) Comment voyez-vous votre rôle dans la politique de territoire? _____
- _____

- 21) L'intégration de la forêt dans le projet de développement du territoire a été à l'initiative de qui?

22) Qu'est-ce qui le motivait/comment lui est venue l'idée/ Qu'est-ce qui l'a sensibilisé à ce problème? Quelles ont été les différentes étapes de la démarche? Qui a eu un rôle important (personnes, organismes, circonstances) et comment? _____

23) Des actions ont-elles été envisagées préalablement à un diagnostic? Ça vous paraît pertinent/nécessaire et pourquoi? _____

24) Qui a mené l'étude pour réaliser le diagnostic? Trouvez-vous que l'étude a été bien menée ? Quels en sont les points forts/faibles? _____

- 25) A-t-on décidé de ne pas agir sur certains domaines identifiés? Pourquoi? _____

26) La politique a-t-elle eu une répercussion sur la mobilisation des acteurs/les rapports entre acteurs/l'approche de la forêt par les acteurs? Comment ? _____

27) Y a-t-il d'autres points sur lesquels elle a eu une incidence? (+ ou -) _____

28) Pouvez-vous identifier les facteurs qui ont été des obstacles à franchir ou des freins à l'initiation, l'élaboration ou la mise en place de la politique? _____

29) Tous les points de vues sont-ils relayés? Si non quelles conséquences cela implique? Avez-vous des idées pour une meilleure représentation? _____

30) Quels moyens financiers ou humains comptez-vous mettre ou avez-vous mis en œuvre ? _____

31) Jusqu'à présent, le déroulement de la démarche-projet a-t-il correspondu à ce que vous vous étiez imaginé? O N Si non qu'est-ce qui était différent? _____
Pourquoi? _____

32) Que pensez-vous de la rapidité de mise en œuvre des différentes étapes? _____

33) Comment envisagez-vous les prochaines étapes de la démarche? _____

34) Qu'en est-il ressorti? Qu'a apporté votre démarche au territoire? (+/-) _____

35) Pensez-vous que votre engagement par rapport à la forêt est suffisant et pourquoi? Qu'est-ce qui vous empêche d'aller plus loin : déficit de temps/d'animation, manque de moyens financiers, manque d'intérêt? _____

36) Votre politique a-t-elle eu une portée au-delà de ses frontières? O/N Si oui, quel en était le contexte? Etait-ce une bonne chose et dans quelle mesure? _____

37) Existe-t-il des mises en cohérence avec les politiques voisines ? Précisez. Est-il cohérent qu'elles se fassent de cette manière? _____

38) D'après vous, quels ont été les avantages/inconvénients de l'échelle de votre structure pour œuvrer sur ces thématiques et à quelles étapes? Le territoire vous a-t-il, à moment donné, semblé trop grand/trop petit pour traiter ces thématiques? _____

39) La variabilité/continuité des caractéristiques territoriales a-t-elle été un atout/une contrainte pour mener votre politique forestière? Pourquoi? _____

Prend-on tous les types d'espaces en compte? Pourquoi? _____

Une autre échelle/délimitation des zones aurait-elle été plus adaptée pour traiter de ces thématiques? Laquelle? _____

3. POLITIQUES FORESTIERES DU TERRITOIRE, AVIS SUR LEUR PERTINENCE

40) La répartition des compétences forêt du territoire a-t-elle été un atout? Une contrainte? Pourquoi? Où se situent les incompatibilités? _____

41) Une autre délimitation des territoires/répartition des compétences aurait-elle été plus adaptée? Laquelle? _____

42) Quelle(s) voie(s) d'amélioration vous paraît opportunes? Se doter de nouvelles compétences ? Repréciser les compétences? Fusionner les EPCI? Créer un nouvel EPCI?
Autre : Précisez _____ Est-ce possible? Si non, quels sont les freins? _____

43) Existe-t-il, sur votre territoire, une charte forestière ? (cocher les cases correspondantes)

Je ne sais pas oui (en cours d'élaboration, mise en œuvre, en projet) non

44) Pensez-vous qu'il y a eu suffisamment de communication entre la charte forestière de territoire et le territoires de projets/l'intercommunalité que vous représentez? O N Si non comment aurait-il fallu que cette communication se fasse? _____

45) D'après vous qu'a apporté la charte au territoire? _____

46) Votre politique forestière cohabite-t-elle sur le territoire avec une démarche utilisant l'outil

PDM, projet Natura 2000, aucun outil autre : _____

Qu'est-ce que cette cohabitation implique? Interactions? _____

47) Existe-t-il des mises en cohérence avec les autres politiques du territoire ? Précisez. Est-il cohérent qu'elles se fassent de cette manière?

Annexe 3 : Guide d'entretien.

Source : réalisation personnelle.

Personnes rencontrées lors de l'enquête terrain :

Elus : 8

Agents Territoriaux : 21

dont Directeurs : 8

Territoires étudiés :

Commune : 1

Intercommunalités : 9

Dont :

Communautés de Communes : 5

Communauté d'Agglomération : 1

SIVOM : 2

Syndicat Mixte : 1

Territoires de Projets : 6

Dont :

Pays : 3

PNR : 3

CBE : 1

Autres acteurs rencontrés :

DDAF : 1

DRAF : 1

CRPF : 2

ONF : 1

Annexe 4 : Echantillon.

Source : réalisation personnelle.