

Les massifs naturels et forestiers dans les aires métropolitaines du littoral méditerranéen français

par Jean BONNIER

Sur le littoral méditerranéen français en remontant le Rhône, entre Perpignan, Valence et Menton, est en train de se révéler une forme d'organisation des territoires assez radicalement nouvelle, à laquelle les collectivités territoriales ne prennent guère part. Au contraire, elles tendent plutôt à l'ignorer et à la masquer. Et il ne me semble pas que les solutions les plus récemment proposées (intercommunalités, ententes interdépartementales ou interrégionales,) conviennent pour gérer tant la ville que les espaces naturels. Il y a là matière à réflexion et à expérimentation (1).

Les deux régions continentales méditerranéennes françaises, Languedoc-Roussillon et Provence Alpes Côte d'Azur, se présentent comme très différentes de la plupart des autres régions du pays en ce sens qu'elles ont connu bien avant les autres des mouvements internes de leurs populations qui ont créé, plus qu'ailleurs, une situation binaire de leurs territoires : un littoral et une vallée du Rhône fortement urbanisés et des montagnes moyennes et hautes très faiblement occupées. Lozère et Alpes-de-Haute-Provence sont parmi les départements les moins occupés de France, et les hauts des Alpes-Maritimes ou des Pyrénées-Orientales ne le sont pas davantage.

Dans cette région, s'est établi depuis l'Antiquité un chapelet de villes qui, d'une frontière à l'autre, jalonnent l'espace de manière assez régulière. Au fil du temps se sont manifestées des évolutions qui ont conduit à l'apparition de sept agglomérations de plus de 100 000 habitants (2) (3).

Mais ces grandes villes ne sont pas seules, elles sont entourées de nombreuses autres agglomérations dont certaines seraient considérées ailleurs comme pouvant polariser des départements tout entiers (Alès, Sète, Arles, Carpentras, ...).

Selon que l'on prend en compte celles de plus de 50 000 habitants ou de plus de 40 000, le concert des agglomérations du littoral méditerranéen français concerne une population de 3 900 000 ou de 4 100 000 habitants, soit plus de 60 % de la population des deux régions.

A l'exception notable de Perpignan, de Béziers-Narbonne et de Carcassonne, toutes ces agglomérations participent, pour la majorité

Population sans double compte des aires urbaines RGP 1999	
L'ENSEMBLE URBAIN DE MARSEILLE (le Sud rhodanien)	
Marseille-Aix	1 516 340
Toulon	564 823
Montpellier	459 916
Avignon	290 466
Nîmes	221 455
Alès	89 390
Sète	66 177
Arles	53 057
Salon	50 532
Istres	38 993
Cavaillon	37 721
Orange	37 279
Manosque	32 383
Miramas	29 121
Lunel	28 558
Isle sur Sorgue	26 419
Beaucaire	26 416
Brignoles	18 765
Pertuis	17 833
Apt	17 418
Fos	13 922
Total	3 636 984
L'ENSEMBLE URBAIN DE NICE	
Nice	933 080
Fréjus	83 840
Draguignan	44 851
Sainte Maxime	15 565
Saint Tropez	8 154
Total	1 085 490
LES AUTRES ENSEMBLES DU LITTORAL	
Perpignan (<i>Total</i>)	249 016
Béziers	124 967
Narbonne	70 750
Agde	19 988
Total	215 705
TOTAL GENERAL	5 187 195

d'entre elles, de deux ensembles métropolitains, celui du sud rhodanien qui, grosso modo, se développe de manière continue depuis Sète jusqu'à Orange et à Hyères (4) et celui de la Côte d'Azur, de Fréjus à San Remo (5). Cette situation des territoires s'est trouvée confirmée par les travaux de l'INSEE définissant les aires et les ensembles urbains (6) (7).

Ces derniers totalisent : pour l'ensemble urbain de Marseille (de Sète à Hyères) 3 640 000 habitants. Pour la totalité du Concert méditerranéen, inclus Perpignan (249 000 habitants) et la Côte d'Azur (1 085 000 habitants), 5 187 000 habitants (8).

Le long du littoral et des antiques voies de communication, l'Aurélienne et la Domitienne, ces villes ont attiré autour d'elles les populations des montagnes proches, Causses, Cévennes, Alpes du Sud, Corbières, Montagne Noire, etc... et accueilli toutes les vagues de migration tant intérieures qu'internationales qu'a connu la France au cours du siècle dernier.

Progressivement, ces villes et leurs villages voisins se sont étalés dans leurs environs, à la faveur de plusieurs changements de mode de vie : développement de la résidence individuelle isolée, généralisation des deux emplois par ménage, accroissement notable de la fréquentation des universités, généralisation de la deuxième, voire de la troisième voiture.

Cela a conduit à ce que, dans un espace où chaque ville de plus de 100 000 habitants est distante au maximum de 70 km d'une ou plusieurs autres, toutes les périphéries se sont entremêlées.

Dans les deux ensembles urbains majeurs, l'un au débouché du Rhône, que l'on peut appeler la Métropole sud-rhodanienne et l'autre autour de Nice, la Métropole azurée, la vie des habitants se déroule de manière diffuse, les circulations des hommes et des biens sont de plus en plus nombreuses et denses et -de proche en proche- on peut de plus en plus mal discerner des discontinuités en leur sein.

Ce mode de développement territorial n'a pas pour autant effacé les utilisations anciennes des territoires qui, de leur côté connaissent une évolution spécifique :

- spécialisation et mutation de l'agriculture
 - * on a vu évoluer les exploitations maraîchères, légumières, fruitières ou florales soit vers une industrialisation très poussée, soit vers une orientation vers les marchés proches (Aubagne est, à cet égard, un exemple significatif),
 - * modernisation de vignobles de qualité, souvent au détriment du mouvement coopératif,
- maintenance de grands espaces d'activités moins intensives comme le pâturage en

Crau ou en Camargue (prise au sens élargi aux littoraux languedociens) ou des vignobles des plaines du Languedoc,

- réorganisation des friches : alors que la baisse de la surface agricole utilisée se ralentit, le nombre des exploitations agricoles diminue (et leur surface augmente) et les friches tendent à se développer davantage sur les terres proches des massifs naturels.

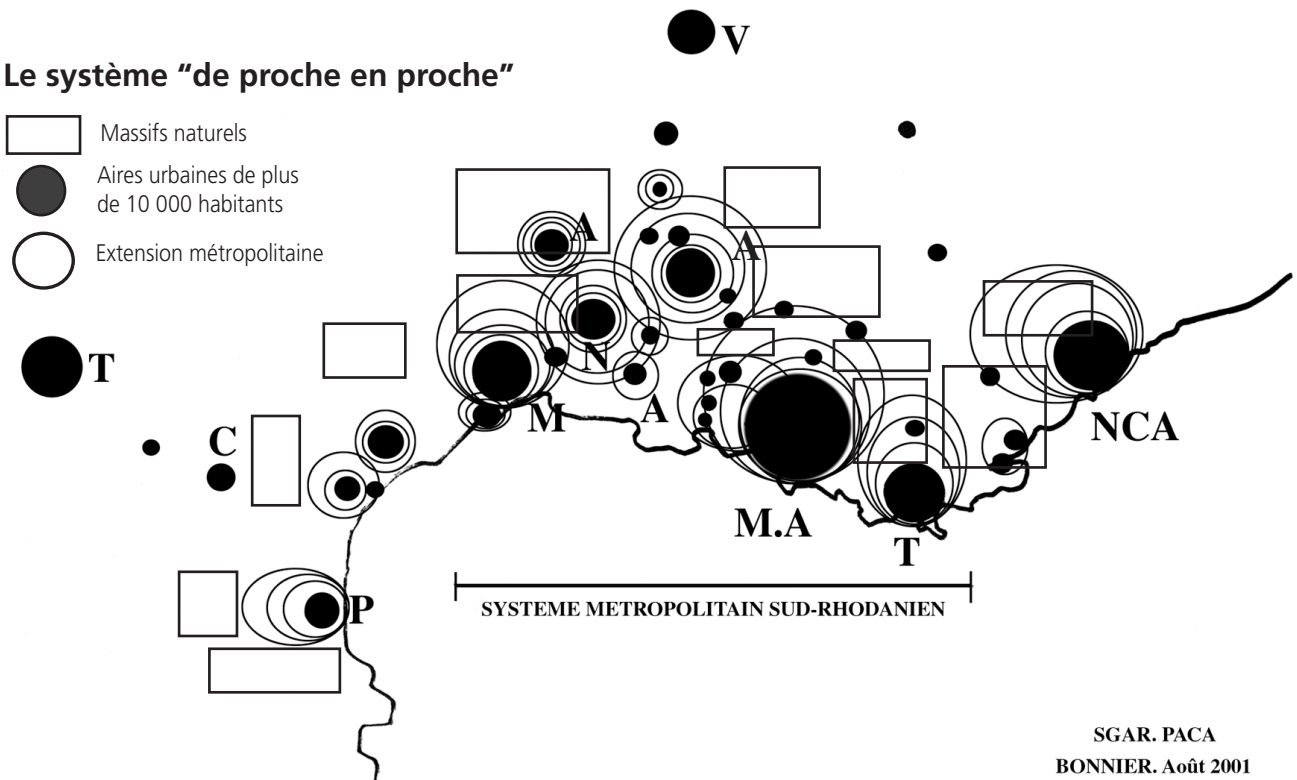
De la sorte, on a assisté, durant les quarante dernières années à un développement quasi continu et régulier des surfaces des espaces naturels et forestiers, à un rythme proche de 1 % par an, dans la zone littorale métropolisée.

Au plan local, cette évolution prend la forme d'une urbanisation qui se diffuse de manière plus au moins continue, soit par la voie des lotissements (ou des zones d'aménagement différé – ZAC) soit par des opérations individuelles à la faveur du laxisme des règlements locaux de l'urbanisme (mitage). Il s'opère alors une convergence entre les dynamiques naturelles des écosystèmes pré forestiers qui se développent soit dans les friches soit sur les terrains délaissés, enclavés parmi les parcelles bâties.

Population des agglomérations sans double compte RGP 1999 (en milliers d'habitants)	
Marseille-Aix	1.350
Nice	889
Toulon	520
Montpellier	288
Avignon	254
Perpignan	163
Nîmes	149
Alès	78
Fréjus	84
Menton – Monaco	66
Sète	66
Arles	53
Salon	50
Total des agglomérations de plus de 50 000 habitants	3 950
Narbonne	47
Carcassonne	43
Draguignan	42
Total des agglomérations de 40 000 à 50 000 habitants	132
TOTAL GENERAL	4 082

Le système "de proche en proche"

-  Massifs naturels
-  Aires urbaines de plus de 10 000 habitants
-  Extension métropolitaine



SGAR. PACA
 BONNIER. Août 2001
 (R.G.P. 1999)

Cette évolution va vraisemblablement se ralentir, du fait des effets que l'on peut attendre de la loi Solidarité et renouvellement urbain (dite aussi loi Gayssot) (9) et des difficultés de fonctionnement et de défense civile qu'un tel « urbanisme » provoque. On peut donc s'attendre à ce que, encerclés par des zones d'habitat de faible densité, les massifs naturels voient leur consistance, au moins en biomasse brute, continuer à se développer. Certes le danger d'incendie demeure et on peut penser (espérer) que la « dangerosité » de la situation pourra être compensée par les progrès de la vigilance et des techniques de prévention et de lutte contre les feux ... mais il faudra aussi s'attendre – et sans doute se résigner – à des désastres dont la gravité sera sans doute accrue par une forte présence humaine dans les périphéries.

Toutefois, la dynamique à l'œuvre n'a rien à voir avec de quelconques motifs liés à l'économie rurale : c'est le développement urbain qui l'a engendrée et qui va l'entretenir.

Lorsqu'on examine l'important travail législatif accompli durant les dernières années, les lois Pasqua-Voynet, Chevènement, Gayssot relèvent d'une approche « urbaine », quant à la loi d'orientation forestière, elle intègre assez peu de considérations d'aménagement du territoire, à l'exception de la prise en compte des massifs forestiers (10).

En gros, la mise en œuvre, largement engagée, des trois premières lois citées, conduit à la création :

- d'agglomération (au sens de la loi Voynet) (11), territoires de projet, objet d'un contrat entre l'Etat, le Conseil régional et un ensemble intercommunal. Des projets de pays sont également évoqués dans les zones métropolisées, mais je ne pense pas qu'ils viendront à terme, la dynamique à l'œuvre étant principalement urbaine et non « paysanne »,

- de communautés urbaines (Marseille et peut-être un jour Toulon, Nice et Montpellier), de communautés d'agglomération ou de communautés de communes (qui seront également rares dans les zones métropolisées) en application de la loi Chevènement (12) ; rappelons que cette loi permet aux communautés de percevoir des finances conséquentes (et motivantes),

- de schémas de cohérence territoriale (SCOT) (9) affectant les communes distantes de 15 km de limites – physiques – d'une agglomération de plus de 15 000 habitants : par cette seule mesure, la totalité de l'espace littoral est concernée de manière continue depuis la frontière espagnole jusqu'à la frontière italienne (et la vallée du Rhône jusqu'au delà de Lyon, de Saint-Etienne et de Grenoble !).

Ainsi, alors que les espaces naturels et forestiers s'organisent principalement en massifs, souvent importants en surface (Baous, Esterel, Maures, Sainte-Baume, Sainte-Victoire, Alpilles, Luberon, Ventoux, Garrigues de Nîmes, Garrigues de Montpellier, Albères, Corbières ...) ou comme symboles (Corniches, Calanques, Gardiole, Pic Saint Loup, ...) ces derniers risquent fort de se retrouver écartelés par les nouvelles organisations intercommunales.

Leur prise en compte, en vue d'abord de la fixation de leurs objectifs d'aménagement (du territoire) et ensuite de la planification de la programmation des actes de leur gestion et de leur aménagement (forestier), nécessite :

- soit des organisations intercommunales entre les nouvelles structures qui sont en train de se mettre en place ; par exemple, pour gérer le massif des Alpilles, il faudrait imaginer une structure entre les communautés probables – et nécessaires – d'Arles, d'Avignon, de Cavaillon et de Salon,

- soit la multiplication de parcs naturels régionaux, en raison de la compatibilité juridique entre communautés intercommunales et syndicat de parcs (11).

Cette dernière solution peut effrayer les Conseils régionaux, du fait de l'engagement financier que les Parcs naturels régionaux leur demandent, mais, en contre partie, cela paraît la seule garantie qu'offre de nos jours l'appareillage juridique et réglementaire pour que dans les grands et moyens massifs puisse se pratiquer une gestion qui mette l'exigence écologique en tête. En effet, compte tenu des extrêmes urgences qu'imposent les questions urbaines, telles que les transports, la solidarité à l'égard des quartiers les plus défavorisés, le développement de l'emploi, la solution-parcs paraît être la seule garantie que la logique urbaine ne prévaudra pas partout et que certains territoires naturels de qualité pourront faire

l'objet d'une gestion spécifique et appropriée.

Ainsi la création de ces parcs régionaux permettra :

- de combiner les intercommunalités métropolitaines et les organisations intercommunales ayant pour but de valoriser la nature,

- de concevoir des politiques modernes en vue de cette valorisation,

- de promouvoir un développement local tirant délibérément parti d'une nature en situation métropolitaine et lui ajoutant de la valeur,

- de créer des emplois et de la richesse à partir de cette politique.

En tous cas, en l'état actuel des lois, des règlements et des contrats de plan, cela est possible et les responsables politiques ont la possibilité de s'y engager.

J.B.

Jean BONNIER
Secrétariat général
de Forêt
Méditerranéenne
14 rue Louis Astouin
13002 Marseille
Tél. 04 91 56 06 91
Fax. 04 91 91 93 97

Références

- 1) BONNIER (J.), (2001) – Métropolisation du sud méditerranéen français et en particulier dans le sud rhodanien – Marseille - SGAR
- 2) Perpignan, Montpellier, Nîmes, Avignon, Marseille (Aix), Toulon, Nice (Cannes-Grasse-Antibes, Monaco, Menton) (RGP.99)
- 3) Rappelons que l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) définit l'agglomération comme un territoire regroupant plusieurs communes dont la continuité du bâti est telle que deux bâtiments ne sont jamais distants de plus de 200 m. Lorsque cette distance excède 200 m, l'agglomération est interrompue. C'est ainsi que La Ciotat (Bouches-du-Rhône), bien que faisant partie de la Communauté urbaine de Marseille, appartient à l'agglomération de Toulon (Var).
- 4) BONNIER (J.), FERRIER (J.P.) (1993) - La métropole méditerranéenne de la France européenne – Marseille, SGAR, Université.
- 5) Préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (1994) Contribution régionale au débat national sur l'aménagement du territoire - Marseille.
- 6) INSEE - Pôles urbains et périurbanisation - Le zonage en aires urbaines - INSEE - Première n° 516 - Avril 1997.
- 7) L'ensemble urbain se compose des aires urbaines, faite d'une part des pôles urbains où se localisent plus de 5000 emplois sur un territoire communal ou intercommunal continu, et d'autre part des couronnes périurbaines, d'où plus de 40% des actifs occupent un emploi dans le pôle urbain voisin, et des aires multipolarisées d'où plus de 40% des actifs occupent un emploi dans l'un ou l'autre des pôles urbains voisins. Ainsi, par exemple, Roquebrune sur Argens (Var), à la fois polarisée par les pôles urbains de Saint Tropez-Sainte Maxime, de Nice (y compris Fréjus) et de Draguignan appartient à l'ensemble urbain de Nice Côte d'Azur. De même, Aramon (Gard) polarisé à la fois par Nîmes, Arles, et Beaucaire-Tarascon, appartient à l'ensemble urbain qui s'étend de Sète à Hyères.
- 8) INSEE. Les grandes villes françaises étendent leur influence. INSEE Première B° 766 avril 2001.
- 9) Loi Gayssot (dite loi SRU) : JO Numéro 289 du 14 décembre 2000. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
- 10) LOF : JO n°159 du 11 juillet 2001. Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt
- 11) Loi Voynet : JO Numéro 148 du 29 juin 1999. Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
- 12) Loi Chevènement : JO Numéro 160 du 13 juillet 1999. Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

Résumé

Sur le littoral méditerranéen français, de Perpignan à Menton, mais plus spécialement de Montpellier à Menton, et au sud de la vallée du Rhône, de Arles-Nîmes-Avignon à Valence, s'est développé un système urbain riche, assez dense et très peuplé.

Perpignan, Montpellier, Nîmes-Avignon, Aix-Marseille, Toulon, Nice-Côte d'Azur, sont toutes des agglomérations peuplées de plus de 100 000 habitants, dont deux sont millionnaires.

Autour de Perpignan et au sein du système qui va de Montpellier à Menton, on trouve des plaines et des coteaux agricoles très dynamiques mais néanmoins menacés d'urbanisation et des collines (ou des « montagnes ») d'où l'agriculture et le pastoralisme ont quasi totalement disparu.

Les formations naturelles, donc forestières, n'ont cessé de s'y développer depuis un demi-siècle, sans pour autant que se créent des structures de gestion de ces territoires, privées ou publiques, autres que celles relatives à la protection des forêts contre les incendies (PIDAF ou PIAF). Ces richesses naturelles n'ont pas créé d'autres valeurs que les valeurs immobilières ou les valeurs symboliques et non marchandes : mais pas d'emplois et pas d'incitations économiques à gérer.

Les lois récentes, Pasqua-Voinet, Chevènement, Gaysot (SRU) ont lancé un mouvement qui va vraisemblablement se poursuivre et qui va conduire à la création de communautés d'agglomération (ou urbaines) sur le littoral, de « pays » d'arrière-pays, dans la mesure où les territoires sont suffisamment indépendants des systèmes urbains (à partir du Vigan, de Manosque, de Digne, ...)

Mais les communes où domine la nature et les forêts, bien qu'elles appartiennent à des logiques métropolitaines, comme celles du Nord de Montpellier, des garrigues nîmoises, du Ventoux, du Luberon, des Alpilles, de Sainte Victoire, de la Sainte Beaufort, des Maures, de l'Esterel, des Baoues, ... risquent de ne pas trouver, dans les systèmes intercommunaux à dominante métropolitaine, matière à la prise en compte des espaces naturels et forestiers.

Et la structure du pays ne conviendra pas à leur organisation, du fait qu'un (ou des centres) n'y sont pas crédibles en raison de la proximité trop grande de villes trop puissantes.

La création de Parcs naturels régionaux sur chacun de ces massifs (mais aussi sans doute pour les espaces littoraux lacustres : Camargue, Etangs languedociens, ...) paraît être une solution pertinente permettant :

- de combiner les intercommunalités métropolitaines et les organisations intercommunales à but de valorisation de la nature,
- de concevoir des politiques modernes de cette valorisation,
- de promouvoir un développement local tirant délibérément parti d'une nature en situation métropolitaine,
- de créer des emplois et de la richesse à partir de cette politique.

Summary

Along the French Mediterranean coast : natural mountain and woodland areas within the urbanised spread

Along the French Mediterranean coast, i.e. from Spain to Italy, from Perpignan to Menton, and particularly from Montpellier to Menton ; and in the southern Rhône valley, from Arles-Nîmes-Avignon north to Valence, an urban system has grown up of built-up areas which are wealthy, quite dense and highly populated.

Perpignan, Montpellier, Nîmes-Avignon, Aix-Marseille, Toulon and Nice-Côte d'Azur are all conurbations with more than 100,000 inhabitants and two have more than a million.

Around Perpignan and throughout the swathe of urbanisation from Montpellier to Menton, there are to be found farmed plains and hillsides which, though dynamic, are nevertheless threatened with urbanisation, as well as hill country ("mountains") from which agriculture and pastoralism have all but vanished.

Over the last fifty years, this region's natural areas which, as such, include forests, have developed continually without any parallel creation of institutionalised management for them beyond that related to wildfire protection (PIDAF and PIAF schemes). The natural assets of these areas has generated no wealth other than that of enhanced real estate values or riches of a symbolic, non-commercial nature : no jobs have been created and there have been no economic incentives for their management.

Recent legislation promoted by Pasqua-Voinet, Chevènement, Gaysot (SRU) has started off a movement which seems likely to continue and which should lead to the establishment of urban districts

(communautés d'agglomération) along the coast, of *pays* (cohesive rural and urban districts) farther inland, wherever the administrative units are sufficiently outside any urbanised system (centres such as Le Vigan, Manosque, Digne...).

However, some towns and villages, while dominated by natural land areas and woodland, belong to the catchment areas of metropolitan urban growth : such are the villages to the north of Montpellier, in the *garrigue* brushland around Nîmes, on the slopes of the Ventoux and in hills of the Luberon, the Alpilles and the Sainte Victoire, in the Maures and Esterel massifs, in the Baous... These towns and villages risk being overlooked in any inter-community system based on urbanised conurbations which may not give enough attention to natural and woodland areas.

Furthermore, the alternative structure of a "pays" will not suit their needs because the chosen centre(s) will not be able to withstand the close proximity of a large city.

The establishment of regional parks in each of the massifs concerned (as well as around the coastal wetlands that abound here : Camargue, the Languedoc coastal lagoons...) could well be a viable solution which will make it possible to :

- combine urbanised inter-community structures with district organisations working for the enhancement and profitable management of natural areas;
- design modern policies to facilitate such profitable uses;
- promote local development deliberately based on getting the most out of natural areas within an urbanised context;
- create jobs and wealth through such policies and approach.

Riassunto

I massici naturali e forestali nelle aree metropolitane del litorale mediterraneo francese

Sul litorale mediterraneo francese, da Perpignano a Mentone, ma più specialmente da Montpellier a Mentone, e al sud della valle del Rodano, da Arles-Nîmes-Avignone a Valenza, si è sviluppato un sistema urbano ricco, abbastanza denso e molto popolato.

Perpignano, Montpellier, Nîmes-Avignone, Aix-Marsiglia, Tolone, Nizza-Costa Azzura, sono tutte agglomerazioni popolate di più di 100 000 abitanti, tra cui due sono milionari.

Intorno a Perpignano e al seno del sistema che va da Montpellier a Mentone, si trovano pianure e pendici agricoli molto dinamici ma tuttavia minacciati di urbanizzazione e colline (o " montagne ") dove l'agricoltura o il pastoralismo sono quasi totalmente scomparsi.

Le formazioni naturali, dunque forestali, non hanno cessato di svilupparcisi da un mezzo secolo, senza per quanto che si creino strutture di gestione di questi territori, private o pubbliche, altre che quelle relative alla protezione delle foreste contro gli incendi (PIDAF o PIAF). Queste ricchezze naturali non hanno creato altri valori che i valori immobiliari o i valori simbolici e non commerciali : ma nessuno impiego e nessuna incitazione economica da gestire.

Le leggi recenti, Pasqua-Voyonet, Chevènement, Gayssot (SRU) hanno iniziato un movimento che sta verosimilmente per proseguirsi e che sta per condurre alla creazione di comunità d'agglomerazioni (o urbane) sul litorale, di " paesi " nel retroterra, nella misura in cui i territori sono abbastanza indipendenti dai sistemi urbani (partendo da Le Vigan, da Manosque, da Digne,...)

Ma i comuni dove domina la natura e le foreste, sebbene appartengono a logiche metropolitane, come quelle del nord di Montpellier, le garighe di Nîmes, del Ventoux, di Sainte-Victoire, della Sainte-Baume, dei Mauri, dell'Esterel, dei Baous...rischiano di non trovare, nei sistemi intercomunali a dominante metropolitana, materia alla presa in conto degli spazi naturali e forestali.

E la struttura del paese non converrà alla loro organizzazione, per il fatto che uno (o parecchi) centri non ci sono credibili in ragione della vicinanza troppo grande di città troppo potenti.

La creazione di parchi naturali regionali su ciascuno di questi massici (ma anche senza dubbio per gli spazi naturali lacustri : Camargue, stagni del Linguadoca,...) pare di essere una soluzione permettendo :

- di combinare le intercomunalità metropolitane e le organizzazioni intercomunali dallo scopo di valorizzazione della natura,
- di concepire politiche moderne di questa valorizzazione,
- di promuovere uno sviluppo locale traendo deliberatamente profitto da una natura in situazione metropolitana,
- di creare impieghi e della ricchezza partendo da questa politica.