

L'intercommunalité et la gestion globale de l'espace au travers de l'exemple des Alpilles

par Frédéric MISON *

Introduction

Face aux problèmes liés à la gestion de l'espace naturel, l' élu local se trouve confronté à une série de difficultés majeures :

- d'abord le maquis des réglementations applicables, des contraintes qui s'imposent et de la multiplicité des domaines concernés, (le tout sous le regard vigilant du juge) ;

- ensuite, le manque de compétences et de moyens financiers pour traiter efficacement ces sujets ;

- enfin, un cadre strictement communal généralement insuffisant pour permettre une approche globale de la gestion de l'espace naturel.

Au sein du massif des Alpilles, une expérience originale se déroule depuis la création d'une association d'élus en 1990 : L'UNION DES ELUS DES ALPILLES.

Fort d'une identité souvent méconnue et pourtant intrinsèque, le massif des Alpilles se caractérise par son unité :

- Géologique: Massif calcaire de 40 km de long au cœur du triangle d'or délimité par la Durance, la Crau et le Rhône.

- Environnementale et paysagère : cohésion entre espaces ouverts (garigues basses et pelouses de crêtes en cœur de massif, cultures au sec en piémont) et peuplements forestiers de pin d'Alep et de chêne vert qui lui donnent toute sa dimension méditerranéenne, caractérisée par sa faune sauvage.

- Culturelle : espace rural ancré dans une tradition provençale qui demeure le socle d'une communauté de destin.

- Économique : espace exerçant un attrait touristique très important à l'échelle tant régionale que nationale ou internationale, présence d'une pression immobilière exercée par les espaces voisins, et vivacité des activités agricoles.

Ainsi, l'Etat, dès 1965, a reconnu par arrêté ministériel cet espace comme une véritable entité, en lui conférant le statut de site inscrit à l'inventaire des monuments naturels ayant un caractère remarquable (avec notion d'intérêt général). Les Alpilles avec ses 15 communes et ses 57 000 habitants représentent aujourd'hui un espace naturel de 26000 hectares particulièrement vivant.

Véritable poumon vert des Bouches-du-Rhône au même titre que Sainte

Victoire ou la Camargue, les Alpilles demeurent une exception naturelle au Nord d'un département fortement urbanisé et industrialisé.

Face aux enjeux multiples, les Alpilles ont été, depuis quelques années, le théâtre d'un vaste chantier démontrant les possibilités étendues d'une action décentralisée et intercommunale prenant le relais d'une action déconcentrée qui avait montré ses limites.

Pour la clarté de mon propos, j'articulerai ce rapide exposé autour de 3 thèmes :

1. la motivation originelle des élus ;
2. la définition d'un projet de développement, dont protection et gestion de l'espace constituent le levier ;
3. la mise en place d'un outil de gestion globale au service de ce projet.

I. Les motivations des élus

1. L'origine

Dans les années 1980, les élus locaux étaient dans une situation délicate sous la double pression de l'action de l'Etat et des associations de protection de l'environnement.



Photo 1 : Pâturage dans les Alpilles, au nord d'Aureille

Photo CERPAM

* Président de L'Union des Elus des Alpilles (UEA)
Maire de Fontvieille - 13990 Fontvieille

1.1 Des élus dépossédés de fait de la gestion du massif...

...par les interventions de l'Etat caractérisées particulièrement en 1985 par la tentative de la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN) d'imposer un classement du site.

Or ce type de procédure ne consiste qu'à faire instruire les permis de construire non plus par la commune mais par un ministère de la culture à près de 1000 km de là, **sans apporter de véritable solution à la gestion de l'espace.**

1.2 Des élus contestés dans leur légitimité...

... par un secteur associatif extrêmement actif qui travaillait alors avec l'Etat, loin des élus et des réelles préoccupations du terrain.

Toutefois, ce projet de classement a échoué.

Echec, expliqué par :

- l'absence de concertation tout au long de la procédure,
- le caractère imposé de l'extérieur,
- et le caractère inadapté du projet limité à l'urbanisme et ne prenant en compte aucune gestion de l'espace naturel.

2. 1989/1992, naissance d'une réflexion autonome

Suite au refus du classement, les élus locaux s'engagent dans la voie d'une réflexion autonome, changent la méthode de travail et renversent progressivement la situation :

- En 1990 l'Union des Elus des Alpilles est créée, associant les 15 Maires du Massif des Alpilles, le Conseil général des Bouches-du-Rhône et le Conseil Régional Provence Alpes Côte d'Azur.

L'association bénéficie de plus d'un fort soutien de la Sous Préfecture d'Arles qui appuie cette démarche de tout son poids.

- En 1991, le massif des Alpilles est intégré au X^{ème} Contrat de Plan Etat région.



Photo 2 : Le village des Baux-de-Provence

Photo D.A.

- En 1992, l'étude de Programme Intercommunal D'Aménagement Forestier (PIDAF) réalisée à l'initiative des élus est lancée.

Cette étude réalisée par l'Office National des Forêts (ONF) sous l'égide de l'UEA présente la particularité d'être très étendue : *outre la défense contre les incendies de forêt, l'étude traite de l'agriculture, du foncier, de la faune, de la flore, de l'accueil et de la fréquentation touristique, de la sylviculture, du pastoralisme.*

Elle est également largement concertée:

- Pompiers,
- sapeurs forestiers,
- ONF,
- Sous-Préfecture,
- Direction de l'Agriculture,
- Chambre d'Agriculture,
- CERPAM,
- Associations de Protection de l'Environnement,
- Direction de l'Environnement (DIREN),
- ASL Alpilles,
- CRPF,
- Fédération de chasse 13, et Sociétés communales

- Conseil Régional,
- Conseil Général,
- Associations des communes Forestières,
- CEEP, (FAUNE FLORE)
- Comité Communaux Feux de Forêts,
- DRAC.

Le PIDAF a permis ainsi de définir un véritable projet de développement pour les Alpilles, basé sur la gestion globale de l'espace naturel.

II. Le projet Alpilles

Après 3 années d'étude, de 1992 à 1995, le Comité de pilotage se réunit une dernière fois le 15 Mars 1995 et valide les orientations du PIDAF. Le rapport définitif est remis par l'ONF aux élus le 17 Novembre 1995.

Le projet repose sur quelques idées simples :

- d'abord, répondre en terme de gestion globale du massif, tant les interactions sont nombreuses,
- ensuite préciser le double objectif de cette gestion qui vise :
 - . d'une part à assurer une protection

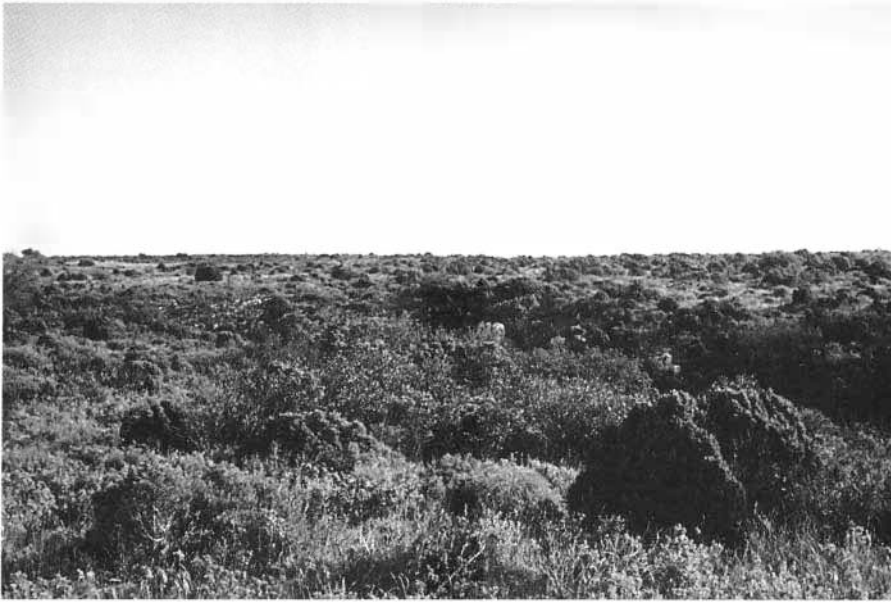


Photo 3 : Matorral à genévrier rouge sur la Caume

Photo O. Delaprisson

pérenne et concertée des espaces naturels sensibles

. et *d'autre part* à faire de la qualité de l'environnement et des paysages, un levier de développement au service du massif et de ses habitants.

- Enfin, 3 politiques prioritaires sont dégagées et définies comme suit :

*** 1. Politique d'aménagement du massif et de maîtrise de ses espaces sensibles**

(Politique DFCI, gestion des espaces et protection des espèces, politique foncière....)

*** 2. Politique spécifique de l'accueil**

(Gestion de la fréquentation, information, sensibilisation du public, communication)

*** 3. Politique de soutien et de promotion d'une agriculture traditionnelle.**

(Politique foncière, programmes contractuels avec partenaires institutionnels, soutien des cultures en piémont pour le maintien des espaces non boisés, milieux ouverts...)

Ainsi, après la définition du projet et des programmes la question de l'outil de leurs mises en œuvre s'est posée. Les maires ont alors opté pour la formule du Syndicat Mixte.

III. L'outil de gestion : le Syndicat mixte

1. Une intercommunalité à grande échelle

La mise en œuvre de la politique de gestion globale a répondu à deux objectifs :

. *d'une part* le refus de toute supra-communalité (*le syndicat doit être prestataire des communes et ne peut leur imposer aucune décision*),

. *d'autre part* la volonté d'adosser aux communes du massif deux institutions majeures : le Conseil Général 13 et le Conseil Régional PACA, pour favoriser de façon structurelle une coopération approfondie.

Ce mode d'organisation est favorisé par l'Etat et reconnu par l'Union Européenne et permet de renforcer la collaboration entre les différents services des organismes institutionnels tant sur le plan financier que technique.

Ce syndicat est aujourd'hui en cours de constitution et devrait voir le jour début juillet.

Il sera dénommé "Agence Publique pour le Conseil l'Information la Gestion des Alpilles et de ses Espaces

Sensibles" (C.I.G.A.L.E.S) et devra coordonner les actions à mettre en œuvre en devenant le principal interlocuteur de tous les intervenants du massif.

2. Cinq missions pour gérer l'espace naturel

Le syndicat Mixte répondra aux objectifs arrêtés par 5 grandes missions :

1. La prévention en matière de défense de la forêt contre les incendies,

2. La mise en œuvre d'une gestion foncière et forestière du massif, avec la possibilité d'acquisition de terrains, à la demande des communes,

3. Le développement économique compatible avec la protection des sites,

4. Le conseil aux collectivités et la coordination des actions menées dans le massif, par un rôle de coordonnateur et de conseil technique et scientifique auprès des communes.

5. La mise en œuvre et la réalisation sur le massif, de contrats émanant de la politique contractuelle départementale, régionale, nationale, européenne.

Parmi les actions prioritaires du syndicat il convient de relever :

1. la réalisation du volet Défense de la Forêt Contre les Incendies (DFCI) programmé dans le PIDAF

->travaux évalués pour 5 ans à 18 M.F., dont près de 50% pour le débroussaillage.

2. la mise en œuvre d'une politique d'intervention foncière

2 objectifs : d'une part protéger la pérennité des espaces naturels et boisés (notamment dans les zones sensibles de piémont)

. d'autre part, favoriser la mise à disposition de terrains agricoles au profit des jeunes agriculteurs.

3. le développement des actions en faveur de l'agriculture :

- OGAF (Opérations Groupées

d'Aménagement Foncier) - en cours d'élaboration.

- FGER (Fonds de Gestion de l'Espace Rural) visant la lutte contre les friches et la déprise agricole, par le biais du financement d'actions concourant à l'entretien et à la réhabilitation d'espaces agricoles en voie d'abandon.

- Partenariats avec l'Institut National de Recherche Agronomique (INRA), l'Institut Français de la Nutrition (IFN), la Fédération Régionale des Industries Agro-alimentaires (FRIA) ... en vue de travailler sur des projets allant de la production (avec charte de qualité) jusqu'à la transformation.

- Soutien de l'agri-tourisme en tant que complément des revenus agricoles, notamment par le biais d'une politique de communication.

4. l'harmonisation concertée des réglementations de l'espace naturel entre les communes du massif

5. l'intégration du massif des Alpilles (15 communes) au sein que XII^{ème} CPER (Contrat de plan Etat Région)

- volets : . Environnement
- . Forêt
- . Agriculture
- . Tourisme

6. Les opérations de sensibilisation à l'environnement et de communication, tant en direction du public touristique que des habitants du massif (par exemple les enfants).

Ce syndicat est par ailleurs bâti sur une équation financière très particulière, puisque le montant des cotisations demandées aux adhérents est fixé dans les statuts, et que son évolution est plafonnée à celle de la DGF !

Conclusion

La création du Syndicat Mixte va donc faire entrer le massif des Alpilles dans une ère nouvelle, que les élus abordent avec enthousiasme, confiance, mais aussi, bien sûr, avec une certaine appréhension liée à l'ampleur de la tâche qui les attend.

L'expérience des Alpilles, à ce jour, me paraît comporter quelques enseignements que je voudrais vous livrer, en guise de conclusion, sous la forme de 3 observations :

1. la décentralisation, par le biais de la coopération intercommunale, fournit d'excellents cadres et outils pour développer une politique de gestion de l'espace.

Pour nous, les critères déterminants ont été de trois ordres :

- l'existence d'un terroir nettement identifié comprenant 15 communes d'importances globalement comparables (afin d'éviter toute hégémonie),
- un exceptionnel climat de confiance personnelle entre maires, dépassant les clivages politiques et résistant aux changements de majorités municipales de Juin 95,
- une totale transparence dans la réflexion, les décisions, l'allocation de moyens, entre collectivités, ainsi qu'avec leurs partenaires associatifs ou privés.

2. La coopération intercommunale provoque un formidable effet d'entraînement des autres partenaires, ainsi que le démontre, à ce jour, nos premiers acquis :

- * le projet d'Arrêté de Biotope sur le plateau de la Caume à St Rémy de Provence (protection de la faune et de la flore sauvage),

- * l'Opération Locale Alpilles (Programme Européen Agri-environnemental lancé début 96), visant à encourager les exploitants agricoles à maintenir des pratiques de production favorisant la protection de l'environnement,

- * de la Directive Paysage (Loi du 8 janvier 1993) qui place l'Etat en appui et en complément de l'action des élus

locaux, (et les Alpilles en site pilote de la procédure),

- * le partenariat financier proposé par la Région à défaut de son adhésion au Syndicat,

- * et enfin, l'adhésion du Conseil Général 13 au Syndicat mixte qui a pu être réalisée grâce à l'appui amical du Président Lucien Weygand.

3. Le regroupement intercommunal, souple et concerté, hors de toute supracommunalité, permet aux petites communes, dès lors que ce regroupement a trait à la gestion globale d'un territoire, de devenir acteurs de l'aménagement du territoire, et non simples «otages» d'orientations décidées loin d'elle et hors d'elles.

Cette dimension, de mon point de vue, pourrait prendre à l'avenir, une importance croissante, notamment dans ce département que les stratégies vouent à la métropolisation globale dans les 20 ans à venir.

Elle permettra aux maires de défendre avec efficacité les intérêts et du territoire et de la population dont ils ont la charge.

Elle permettra aussi, à la puissance publique, de bénéficier d'un interlocuteur de terrain privilégié, dans un but de dialogue et d'optimisation de la dépense publique.

Je souhaite et j'espère vivement que tel sera le cas concernant la mise en œuvre de la Directive NATURA 2000 et que l'Agence publique Cigales sera invitée par le M. le Préfet à la conférence Régionale d'Echange et d'Information, dite conférence NATURA 2000.

A l'heure où les engagements financiers de l'Etat se réduisent (alors que croissent les responsabilités qui pèsent sur les maires) pouvons-nous espérer obtenir ainsi, une part du nécessaire rééquilibrage qu'appelle la décentralisation, après le récent, mais virulent, retour en force du pouvoir central ?

L'avenir nous dira si nos espérances étaient fondées...

F.M.