

**Commissariat à l'Aménagement, au Développement et à la Protection du  
Massif Pyrénéen**

**Révision du schéma de massif des Pyrénées**  
**Groupe « prospective-cohérences »**  
**Sous-groupe « gouvernance »**

**Réunion du 13 juin 2012**  
**Animateur : Jean-Pierre Cremer**

**Assistaient à la réunion**

Marc CARBALLIDO - vice président du conseil régional Midi-Pyrénées, membre du comité de massif  
Jean François COURET - sous-préfet de Saint Giron  
Jean-Pierre CREMER - animateur du groupe « prospective-cohérences »  
Augustin DOUILLET – directeur de l'ACAP (association des chambres d'agriculture des Pyrénées)  
Corinne EYCHENNE - université de Toulouse le Mirail  
Vincent FONVIEILLE - membre du comité de massif  
Claude MIQUEU - vice-président du conseil général des Hautes-Pyrénées  
Aurélié NICOLAS-FAURE - conseil régional Midi-Pyrénées  
Charles PUJOS - commissaire des Pyrénées  
Joëlle RIBARD - conseil régional Languedoc-Roussillon  
Geneviève SASIA - DREAL Midi-Pyrénées  
Servane TAROT - APEM  
Mathias VERMESSE - conseil régional Midi-Pyrénées  
Laure VIE - DREAL Midi Pyrénées  
Rémi BENOS – Université de Toulouse Le Mirail

Dans le cadre du processus de révision du schéma de massif, cinq groupes thématiques (filères agricoles et forestières, tourisme, autres activités économiques, Europe - transfrontalier, biodiversité) se réunissent depuis le mois d'avril 2012. A ces groupes s'ajoute le groupe « prospective – cohérences », qui se positionne de manière transversale et multisectorielle.

Les participants de la première séance de ce dernier groupe (le 4 avril 2012) ont décidé d'approfondir leurs réflexions autour de quatre sujets:

- la gouvernance pyrénéenne,
- les relations villes-montagne,
- la question du changement climatique et des enjeux énergétiques,
- l'entité, l'image et la marque « Pyrénées ».

Ces quatre sous-groupes se sont réunis les 13 et 14 juin 2012, dans les locaux du commissariat de massif.

**L'objectif du sous-groupe «gouvernance»** était de discuter, à partir d'une note introductive préparée par Jean-Pierre Cremer, de la dynamique des structures institutionnelles, administratives et associatives engagées dans la politique de massif, afin d'identifier certains dysfonctionnements/blocages et proposer des pistes de rénovation. Ces propositions ont vocation à être intégrées dans le projet de schéma de

massif révisé, qui doit être produit avant la fin de l'année 2012, avant la période 2013 de concertation et d'approbation voulue par la loi, auprès des collectivités départementales et régionales concernées.

### **Propos général**

La nécessité de cette réunion de travail est apparue au cours des échanges du groupe « prospective-cohérences », à partir d'un consensus : les Pyrénées bénéficient, plus que jamais sans doute, de soutiens publics (émanant des collectivités, de l'Etat et de l'Europe - par exemple dans le cadre des moyens multisectoriels de la convention de massif, du PSEM agro-pastoral, du POCTEFA transfrontalier, des aides FEADER et FEDER proposés à une multitude de bénéficiaires, etc...), d'animations et d'initiatives diverses (avec plus de structures et de partenaires) et d'opportunités (les Pyrénées tirant leur épingle du jeu dans un contexte général d'érosion de la richesse publique). Et pourtant, le sentiment de dilution de la politique de massif n'a jamais été aussi grand. L'écart entre les ambitions affichées (dans le schéma) et les réalisations (dans la convention de massif) est important, la vision incarnée par les grandes orientations du schéma se traduisant par une politique plus proche du guichet que de l'application d'une stratégie.

Le groupe « prospective-cohérences » a donc proposé de « refonder » une nouvelle vision des Pyrénées, afin de stimuler une dynamique collective et renouveler les arguments justifiant la conduite d'une politique spécifique au massif. Il s'agit en quelque sorte de « redire » la plus-value pyrénéenne, de sortir de la rhétorique du handicap et de l'assistance, afin de mettre en avant une mécanique « gagnant-gagnant » entre l'Europe ou l'Etat et les Pyrénées, les grandes métropoles et les Pyrénées, les régions et les Pyrénées, etc...

L'originalité des Pyrénées (un massif sans ville et avec des métropoles autour) doit être comprise et valorisée comme du potentiel en puissance. Il faut également mettre en valeur toute l'opportunité que constitue la politique de massif pour agir de manière transversale, conforme aux principes du développement durable, en complément des logiques sectorielles traditionnelles.

Or, le contexte de gouvernance a beaucoup évolué depuis la loi montagne de 1985. La décentralisation, l'Europe et la réforme de l'Etat ont recomposé les rapports de force et la manière de conduire une politique multisectorielle, interrégionale et transfrontalière. C'est la raison pour laquelle ce groupe de travail sur la gouvernance a souhaité se pencher sur le fonctionnement et les outils de la politique de massif.

L'Etat n'est aujourd'hui plus en mesure de s'imposer aux collectivités et aux partenaires dans les territoires. Ce constat, qui paraît évident pour les participants, n'a pourtant pas suscité d'évolution radicale dans la gouvernance du massif qui est désormais confrontée à une interrogation majeure : qui en est aujourd'hui « chef de file » ? Le comité de massif, dans sa forme actuelle, est-il véritablement en mesure de mener une politique volontariste sur les questions les plus cruciales pour les Pyrénées ? Comment préserver le dynamisme et renforcer les compétences des structures du réseau pyrénéen, qui sont reconnues, tout en élaborant une feuille de route précise ? Quelles sont enfin les obligations de résultat de la politique de massif (jusqu'à présent, il n'en était pas fait état) ?

### **Les pistes de travail débattues**

Plusieurs pistes de travail ont été proposées, argumentées et discutées par les participants du groupe de travail « gouvernance » :

**Rénover et diversifier les modalités de l'action publique** : jusqu'à présent, la convention de massif a limité ses moyens d'action aux incitations financières traditionnelles. D'autres leviers peuvent être mis en place pour mettre de la cohérence dans l'ensemble du projet « massif » et inciter les partenaires et les territoires à s'inscrire dans une même direction collective. Deux techniques devraient être privilégiées :

- **les appels à projets** pourraient permettre d'améliorer la lisibilité et l'efficacité de la politique de massif. Des réserves sont apportées par certains participants qui craignent, par

expérience, que les appels à projets favorisent largement les acteurs les mieux dotés en ingénierie de toutes natures au détriment des territoires ayant plus de difficultés dans le montage de projets. Il a donc été conclu que la forme et le fond de ces appels à projets restent à définir selon les besoins et les thématiques, de façon à stimuler les projets les plus innovants-performants, tout en évitant le piège de l'effet d'aubaine : attestation de « bonnes intentions », appels à propositions (pour susciter l'innovation), etc ... Il n'en reste pas moins que cette technique de gestion de l'argent public s'est imposée progressivement et a fait la preuve de son efficacité. Elle a de plus le grand intérêt de donner de la visibilité à la politique publique qu'elle soutient et oblige le "maître d'ouvrage" à définir précisément ses objectifs, démarche éminemment vertueuse et exigeante.

**- les schémas, déclinés en orientations stratégiques fortes puis en véritables projets ou contrats d'objectifs**, permettraient de planifier et d'organiser, avec une dimension réellement prospective, les actions relevant d'enjeux strictement pyrénéens et faisant consensus. Ils contribueraient fortement à donner une vision claire du projet pyrénéen. L'exemple du SDAGE et de ses diverses déclinaisons territoriales ou opérationnelles se révèle à cet égard particulièrement intéressant. Il révèle d'ailleurs combien chaque problématique et chaque thématique nécessite une échelle d'action particulière.

**- des critères d'éligibilité rigoureux et cohérents avec les objectifs du Schéma de Massif** : pour les crédits qui continueront à être gérés sur des lignes budgétaires thématiques il conviendra de définir des critères d'éligibilité qui traduisent les principes et l'ambition du projet refondé ; par exemple, partant du caractère premier de l'agriculture de montagne et de l'interdépendance des activités les critères de la maîtrise foncière et de la sanctuarisation des terres agricoles de fond de vallée, comme celui de la solidarité financière intercommunale devraient faire partie des critères préalables à tout financement d'un maître d'ouvrage public.

D'autres propositions ont été formulées, comme celles d'investir davantage sur des outils de travail pour l'ensemble des acteurs pyrénéens, comme par exemples le SIG-Pyrénées et la formation (à destination des élus, aux techniciens, etc...).

### **Adapter au Massif des outils qui ont fait leurs preuves ailleurs :**

- **Les agences d'urbanisme** mériteraient d'être associées à la politique de massif et aux réflexions sur les Pyrénées, pour sortir de l'approche classique rurale de l'aménagement des vallées et doter l'ambition d'un développement intégré des outils adaptés. Ces agences constituent des outils puissants pour penser l'avenir du piémont pyrénéen et des vallées (mobilité, équipements, impacts des décisions sur le futur, etc ... ). Des discussions pourraient assez rapidement être engagées avec l'agence d'urbanisme catalane, l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine (qui souhaite d'ailleurs s'élargir pour correspondre au grand bassin de vie toulousain) et l'agence d'urbanisme Atlantique-Pyrénées. Une première réunion associant les trois agences pour échanger et tester la capacité d'un travail commun sur une thématique donnée devra être programmée rapidement.

- **Les sociétés d'économie mixte** pourraient être créées ou associées davantage à la politique de massif. C'est le cas en Savoie, et cela a permis que les animateurs et les politiques aillent jusqu'au bout de leurs projets, grâce à la présence d'opérateurs qui sont capables de transformer des idées en réalisations concrètes. Pour des raisons historiques et idéologiques il n'y a pas véritablement de SEM engagée dans la politique de massif. Cela pourrait être débattu par les élus pyrénéens avec des structures existantes telles que la CACG, la COGEMIP, la SEPA, s etc...

### **Repenser le rôle et le fonctionnement du comité de massif**

- **Transformer le comité de massif** : les participants estiment que la rénovation du comité de massif est une priorité. Celui-ci fonctionne en effet comme un simple conseil économique et social, émettant des avis. Pour que le comité de massif devienne le véritable pilote de la politique de massif dans les Pyrénées, il lui faut probablement rénover sa gouvernance, afin d'être au cœur des enjeux pyrénéens véritables (qui n'ont pas été sa préoccupation première jusqu'à présent) et être en mesure de fixer des orientations importantes et lisibles. Par ailleurs, la création d'un groupement d'intérêt public est une piste sérieuse, afin de repenser et de mieux solidariser l'engagement des différents partenaires, et tout particulièrement des trois régions et de l'Etat. La Communauté de Travail des Pyrénées pourrait également être intégrée/associée à la gouvernance du massif.

- **Renforcer les moyens de la commission permanente** : les participants s'accordent aussi sur le nécessaire renfort des moyens de travail de la commission permanente du comité de massif. Celle-ci ne se réunit pas suffisamment et ne dispose pas des moyens humains et financiers nécessaires pour engager de véritables travaux sur les enjeux réels du massif. N'ayant pas de personnalité morale, elle constitue une simple tribune d'expression, sans véritable suivi. Le commissariat de massif, qui en assure l'animation et le secrétariat, peut-il encore assumer seul ce rôle dont le cadre contractuel doit être repensé ? Ces éléments limitent en tout cas l'impact des avis ou décisions du comité de massif. L'une des pistes proposées serait en particulier d'améliorer la coordination et le pilotage des structures partenaires du réseau pyrénéen. L'exemple du fonctionnement mis en place dans le Massif Central (la commission permanente travaille tour à tour sur des enjeux précis, soumis ensuite au vote du comité de massif) est probablement une voie à explorer.

- **Utiliser les prescriptions particulières de massifs** : aucune des prescriptions particulières de massif prévues par la loi montagne de 1985 n'a jusqu'ici été lancée dans les Pyrénées (ni dans aucun autre massif). L'article 201 de la loi relative au développement des territoires ruraux a pourtant confirmé l'existence de ces prescriptions particulières de massif, en complétant la rédaction de l'article L145-7 du code de l'urbanisme issu de la loi montagne. La réhabilitation de ces prescriptions supposerait toutefois que les comités de massif aient acquis entre temps de nouvelles capacités de travail. Pour aller jusqu'à des décisions prescriptives, le comité de massif doit assumer sa responsabilité et se doter des moyens correspondants.

### **Donner au « réseau pyrénéen » un pilotage clair**

Les enjeux couverts et la qualité des prestations assurées par plusieurs structures du réseau pyrénéen (en particulier MAAP, APEM, ADEPFO) font consensus. Leurs équipes remplissent des missions essentielles pour les territoires et les acteurs du massif. Les participants souhaitent donc les conforter et l'étude d'évaluation de la convention de massif (sur son volet tourisme et sur son volet « réseau pyrénéen ») doit y contribuer. Le diagnostic fait en 2002 n'a pas changé : le "réseau pyrénéen" n'en est pas un, il n'est pas piloté, il n'est pas organiquement au service de la politique de Massif, il n'est pas animé et ses membres ne sont pas dans un mode de travail transversal susceptible de produire toute la valeur ajoutée attendue.

Améliorer la lisibilité de la politique de massif passe par la mise en place d'un pilotage clair du réseau pyrénéen, ce qui implique notamment de :

- **redéfinir leurs missions** : certains participants souhaitent les clarifier, par exemple sous la forme d'un service d'intérêt économique général (SIEG, faisant l'objet d'un contrat formel et pluriannuel de délégation),
- **fixer leur feuille de route** : le pilotage du réseau pyrénéen passe aussi par la réalisation de feuilles de routes affectant des objectifs précis à chacune des structures. Cette

feuille de route doit permettre de coordonner leurs actions, d'améliorer la lisibilité globale, et d'exiger une obligation de résultat de la part de ces bénéficiaires des fonds du massif,

- **féderer certaines structures au sein d'une entité commune** : l'exemple du Massif Central (structures MACEO d'un côté, GIP de l'autre) a été une nouvelle fois évoqué pour régler les problèmes de gouvernance, donner une continuité à l'action dans le long terme et redéfinir les missions. Jusqu'où aller dans l'intégration ? Au niveau des projets, des objectifs, des programmes ? Dans un contexte de baisse des financements publics, faut-il souhaiter que le réseau pyrénéen devienne un véritable « bras armé » du comité de massif ?

**En conclusion, les participants sont invités aussi à réagir** par le biais du site web: <http://schema-massif.sig-pvrenees.net>).

Ces autres remarques pourront également être prises en compte et permettront de proposer les modifications attendues du schéma.