



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE LA REGION MIDI-PYRENEES

Direction Régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement

et réseau des DDT du massif pyrénéen

Révision du schéma de massif des Pyrénées

Mars 2012

NOTE D'ENJEUX

PREALABLE AUX TRAVAUX DES GROUPES

SUR

LA GOUVERNANCE DANS LES PYRENEES

*De la culture de l'isolement
à la prise de conscience collective des ressources communes...*

LA GOUVERNANCE DANS LE MASSIF DES PYRENEES

Données/illustrations



Le millefeuille des structures de décision dans le massif des Pyrénées

En France : 1183 communes, 89 EPCI (2CA et 87 CC en 2011), 89 cantons, 6 départements et 3 régions (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon), **la gouvernance massif**,

En Espagne : 583 municipios, 9 provinces (Guipuzkoa, Alava, Bizkaia, Huesca, Saragosse, Lerida, Gerone, Barcelone, Navarra), et **4 Communautés indépendantes** (Pays basque, Navarre, Aragon et Catalogne).

En Andorre : 7 paroisses (Canillo, Encamp, Ordino, La Massana, Andorre-la-vieille, Sant Julia de Loria, Escaldes-Engordany).

La communauté de travail des Pyrénées,

Le millefeuille des structures de projet (côté français)

- 18 Pays ayant au moins une commune en zone massif,
- Un Parc National et deux Parcs Naturels Régionaux, couvrant 35% du massif pyrénéen,
- 19 pôles touristiques,
- 9 SCOT dont le périmètre possède au moins une commune située en zone massif,
- 15 Pôles d'excellence rurale (période 2006-2009) et 7 projets labellisés dans l'AP lancé par la DATAR en 2010 (2ème vague)
- 10 territoires Leader retenus pour la programmation 2007-2013,
- 23 territoires porteurs d'Agenda 21,

Sources : [SIG-Pyrénées](#), EPCI : DGCL - Juillet 2005, Pays : [ETD](#) - Juillet 2005, Espagne et Andorre : Wikipédia 2010

LA GOUVERNANCE DANS LE MASSIF DES PYRENEES

Constat et enjeux

Constat :

Le millefeuille des structures de décisions et de projets..., encore plus complexe sur le territoire massif des Pyrénées : la complexité liée à l'empilement des périmètres institutionnels et des objectifs, commune à tous les territoires, est accrue dans les Pyrénées en lien avec le caractère trans-régional et transfrontalier à l'origine de couches de gouvernances supplémentaires dont CTP, massif, pôles touristiques...et le contraste des réalités géographiques (Pyrénées françaises et espagnoles, basco-béarnaises, centrales, catalanes, logiques de vallées, de versants...). Cette multiplication de gouvernances locales complexifie la gouvernance massif.

Une culture de l'isolement, profondément ancrée dans les acteurs territoriaux :

- des fondements géographiques liées au relief qui modèle l'accessibilité et les modes de vie des vallées,..
- une reconnaissance collective des difficultés liées à la montagne (culture du handicap) qui développe solidarité mais aussi défiance vis à vis de l'extérieur (y compris parfois à l'égard des touristes et des urbains!)
- des territoires d'exil et d'accueil qui ont connu des vagues d'immigration pour être successivement des refuges politiques pour les espagnols, des refuges idéologiques pour la génération post-1968,... et aujourd'hui peut-être quelquefois des refuges économiques ou pour des modes de vie alternatifs ... à l'origine d'élus cultivant une certaine défiance mais aussi une forte implication dans la vie locale.

Cet isolement se décline à différentes échelles : la montagne par rapport au reste du territoire, les logiques de vallées, les logiques de versants...

Une forte disparité des ressources qui ne facilite pas la mise en commun...

Les systèmes valléens correspondent à des réalités contrastées en termes de contraintes physiques et climatiques mais aussi de ressources (hydroélectricité, stations touristiques, ressources minières)... Les dispositions législatives en matière de répartition des revenus liés à ces activités apportent des éléments d'éclairage sur les postures d'individualisme et de compétitivité des collectivités au dépend des solidarités territoriales.

Les périmètres institutionnels et les objectifs des différentes structures de gouvernance s'expliquent ainsi parfois par des situations locales particulières, par des enjeux locaux de développement.

Pourtant une intercommunalité de gestion ancienne

. la tradition de **gestion collective du foncier et des espaces indivis** (estives et communaux) par des commissions syndicales et des associations foncières pastorales témoignent encore aujourd'hui de la solidarité de la société agro-pastorale.

. l'apparition des syndicats intercommunaux à vocation unique (**SIVU**) en mars 1890 puis de syndicats intercommunaux à vocation multiple (**SIVOM**) en 1959 et des syndicats mixtes a permis aux communes de se regrouper, de manière fédérative, et de créer des habitudes de travail en commun sur de nouveaux domaines ; ces structures bénéficient encore d'une vraie légitimité pour les communes car elles valorisent les ressources et créent des emplois (gestion de station comme le syndicat intercommunal d'Aulus qui gère la station de Guzet en Ariège, valorisation de l'eau, de l'électricité comme le SMDEA de l'Ariège...)

Une intercommunalité de projet difficile à mettre en place :

. Dès 1992, sont créées **les communautés de communes** mais cette forme d'intercommunalité de projet a du mal à se mettre en place en montagne : les périmètres reposent généralement sur ceux des cantons et les regroupements se font sur la base d'habitudes de travail en commun, sur des motivations politiques, défensives (pour faire contrepoids...), liées à l'histoire d'une coopération locale, à l'action d'un leader politique, ou surtout en réponse à des incitations financières de l'Etat ou encore pour être en capacité de recevoir des subventions nationales ou européennes dans la logique de contractualisation de projet.

. De nombreuses communes de la zone massif n'intègrent pas une CC ou une CA en lien avec la personnalité du maire ou l'existence de ressources propres qui ne les poussent pas à mutualiser (« **communes isolées** ».)

. 89 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI de type CC ou CA) existent aujourd'hui sur le massif mais **leurs compétences se limitent globalement à celles qui sont obligatoires** et ne comprennent pas, en particulier la compétence urbanisme et droit des sols dont le transfert du maire au président de l'EPCI est loin d'être facile.

. Le nombre d'EPCI sur le massif va être amené à évoluer avec **la réforme des collectivités territoriales en cours**, visant notamment une couverture territoriale complète. Cependant, certaines dispositions propres aux territoires de montagnes, jugés spécifiques, ont été revendiqués par l'Assemblée Nationale des Elus de la Montagne, en particulier **la suppression du seuil minimum de population (5000 habitant) pour créer une intercommunalité** en zone de montagne.

ENJEUX :

- ➔ **La coordination des politiques régionales et transfrontalières, à l'échelle du massif et au service d'une stratégie de massif, en particulier sur certains sujets comme le tourisme, la cohérence écologique et l'adaptation climatique...**
- ➔ **L'adaptation des périmètres, des objets (projet, gestion...) et des articulations des gouvernances locales aux enjeux de planification stratégique et de solidarité territoriale du massif**, en particulier entre les stations et les vallées, entre les vallées, entre les versant espagnol et français, entre la montagne et le Piémont...

*Comment s'appuyer sur la réforme des collectivités territoriales pour créer des conditions favorables à l'émergence de projets territoriaux intercommunaux au service des enjeux d'évolution et adaptation du territoire (schémas départementaux de coopération intercommunales)?
Quelle articulation entre des structures de gouvernance territoriale telles que les EPCI et les gouvernances de projet/de gestion (telles que le Syndicat mixte du grand Tourmalet concernant plusieurs CC et communes)?*

- ➔ **La mobilisation/intégration de la société civile (usagers, population résidente, originaire ou arrivante sur le massif, et notamment issues de l'exil) aux processus de décisions** ; cet enjeu, commun à tous les territoires prend, en effet, une dimension toute particulière face une population montagnarde plus en attente, plus impliquée localement, plus liée par une histoire et une culture commune...
- ➔ **Favoriser les prises de conscience collectives des ressources communes pour dépasser les tensions locales et faire le lien entre les « anciens » et les « nouveaux » pyrénéens** : manifestations réunissant les résidents permanents ou secondaires, les différents acteurs socio-économiques du tourisme, de l'agriculture, audits patrimoniaux et restitution d'études...

Evaluation de la prise en compte des enjeux dans le schéma 2006 :

Une gouvernance élargie est l'une des 4 conditions de la mise en oeuvre des orientations stratégiques
Pages 49, 50 : intégration des résidents et usagers dans une dynamique de responsabilisation, réaffirmation du rôle du comité de massif, formules à géométrie variable selon les territoires s'appuyant sur les structures en place ou sur l'émergence de nouvelles instances.

Pistes d'amélioration pour le prochain schéma et la convention

- intégrer dans le schéma :

- *l'enjeu de la réforme des collectivités pour initier les conditions favorables à l'émergence de projets territoriaux au service d'une plus grande solidarité et cohérence des territoires montagnards.,*
- *des pistes pour mobiliser la société civile (médiateurs, diagnostics territoriaux, lieux , méthodes et temps d'échange adaptés)*

Groupes de travail concernés : tous?