

# Comité de Massif des Pyrénées

## Actualisation du Schéma de Massif Groupe de travail Prospective et Cohérences

### Note introductive

« que la vie nous donne l'humilité  
d'accepter ce qui ne peut pas être changé, le  
courage de changer ce qui peut l'être et la  
sagesse, surtout, de savoir distinguer entre  
les deux »

Proverbe pyrénéen

A côté des travaux nécessaires à l'actualisation du Schéma du Massif Pyrénéen (recueil et actualisation des données, évaluation du Schéma et de la Convention Interrégionale, groupes de travail thématiques) il a paru utile au Comité de Massif de confier à un groupe de travail jouissant d'une réelle liberté de parole et d'investigation une mission « prospective et cohérences » sur les politiques et les outils. L'objectif de ce travail est de faciliter, voire garantir, l'adéquation du Schéma avec les enjeux et les opportunités du futur et de réduire l'écart entre les intentions affichées et les résultats obtenus.

### Introduction :

La politique de la montagne s'est traduite dans les Pyrénées comme dans les autres massifs par des résultats tangibles en termes démographiques (cf. étude Université du Mirail) et de développement, même si ces résultats doivent beaucoup à l'effet d'optique dû à la proximité des villes de piémont.

Les Pyrénées, plus peut-être que les autres massifs, juxtaposent des territoires aux trajectoires très contrastées et peinent, semble-t-il à première vue, à élaborer naturellement dans le contexte décentralisé d'aujourd'hui un projet de Massif global, ambitieux et visible. Paradoxalement les Pyrénées bénéficient pourtant de plus « d'outils communs » que la plupart des autres massifs et mobilisent des moyens budgétaires conséquents. Cette difficulté à élaborer et rendre visible un « projet pour les Pyrénées » peut être attribuée au caractère périphérique du massif vis à vis d'au moins 2 des 3 Régions concernées et au découpage en vallées nord-sud, générant autant d'entités de faible poids économique et politique. Les centres de décision sur la politique de Massif ont ainsi eu tendance à s'éloigner du Massif et surtout à se

multiplier, générant à la fois opportunités nouvelles et complexité de gestion et de montage.

La dimension transfrontalière des projets et des politiques monte sensiblement en puissance depuis 15 ans et apporte un niveau supplémentaire à la complexité de la gouvernance ; cette dimension offre de nouvelles opportunités, renoue avec l'histoire, et participe pleinement de la spécificité des Pyrénées parmi les massifs français.

C'est dans ce contexte d'une gouvernance en pleine évolution que la réflexion sur le Schéma de Massif doit traiter des enjeux du futur. Il conviendra de confronter les politiques de Massif aux défis du changement climatique et du développement durable, de la mobilisation pour l'emploi et les activités de production, de l'ouverture au transfrontalier et au fait urbain. La réflexion s'attachera à discerner les enjeux et les réponses qui relèvent véritablement de politiques de Massif, la notion de Pyrénées pouvant répondre à plusieurs définitions.

### **Quelques constats :**

Plusieurs constatations et/ou interrogations ressortent à la lecture du Schéma de Massif 2007-2013, de la Convention Interrégionale de Massif 2007-2013 et des différents documents de programmation et d'études produits récemment pour le Comité de Massif, constats souvent convergents avec les travaux menés tant par le Conseil National de la Montagne que par les inspections générales sur le bilan de la loi montagne de 1985, travaux qui ont souligné les uns et les autres l'échec relatif de l'ambition principale de la loi montagne contenue dans la notion d'auto-développement et dans le droit à l'innovation :

1/ Sur la gestion proprement dite du Schéma actuel et des documents de programmation, on peut noter plusieurs points :

- on ne peut que constater un abandon progressif des ambitions lorsqu'on passe du diagnostic du Schéma, lucide et pertinent et pour l'essentiel toujours d'actualité, aux axes et conditions de réalisation, ambitieux mais peu réalistes car non outillés, puis à la convention interrégionale de Massif dont les liens avec le Schéma sont ténus et qui semble renouer principalement avec le fil de l'eau des programmes antérieurs, sectoriels et cloisonnés, donnant parfois le sentiment d'une simple reconduction des actions, (depuis 30 ans pour certaines).
- la culture de l'efficience paraît encore largement absente et l'écriture de la Convention Interrégionale ou de certains dossiers semble très décalée par rapport aux standards actuels d'exigence en matière d'utilisation de l'argent public. Si on peut

considérer que la politique agro-pastorale est à maturité et a permis d'actualiser un modèle économique relativement satisfaisant grâce à la permanence de l'action publique conduite, il n'en reste pas moins vrai que ce modèle est très partiel faute de valorisation complète des produits et filières et faute d'intégration plus aboutie avec les autres domaines (politique foncière notamment). Pour sa part, le schéma forestier récemment adopté par le Comité de Massif ne semble pas dans sa forme (purement descriptive) compatible avec les exigences requises pour la mobilisation de fonds publics (ou privés), il n'a en l'état aucune chance de peser sur le réel.

## 2/ Sur le fonctionnement du Comité de Massif :

- des dossiers présentés lors des Comités de Massif ont parfois un lien direct faible avec les enjeux de développement du Massif (c'est le cas des dossiers « risques » ou « trafics Europe/Péninsule Ibérique »), alors même que le Comité de Massif n'est pas sollicité, ou, plutôt, ne s'est pas saisi de dossiers qui concernent au plus haut point l'avenir du Massif : on peut citer l'accessibilité et la mobilité au sein du Massif et entre le Massif et les Régions limitrophes, l'énergie avec les conséquences du renouvellement des concessions hydrauliques, on peut citer également le fait urbain (rôle des villes de piémont et rôle des métropoles voisines, les opportunités liées à l'évolution des pratiques bio et locavores), la gestion du foncier ou le maintien d'une offre en logements économiquement accessibles à tous, la politique des services et l'économie présentielle qui en dépend....
- pour traiter de spécificité et d'exemplarité en matière de biodiversité et de gestion intégrée, un Comité de gestion de la biodiversité a été créé auprès du Comité de Massif ; il regroupe 30 membres et l'IPHB qui est une des rares concrétisations du droit à l'innovation et à l'auto-développement inscrit dans la loi de 1985 n'y est pas associée es qualité. De plus alors que le concept de biodiversité est potentiellement riche et intégrateur la mise en œuvre apparaît très étroitement limitée à une série de plans de protection d'espèces animales...
- l'approche des dossiers apparaît globalement très sectorielle et souvent seuls les membres directement concernés participent au débat.

## 3/ Sur le contenu des actions :

- la Convention comme le Schéma apparaissent enfermés dans une représentation étroite du Massif à l'intérieur des « frontières » de la zone de montagne, alors même que le diagnostic du Schéma actuel souligne très justement l'intégration rapide de la société et de l'économie pyrénéenne dans la société française. Par exemple l'avenir des Pyrénées dépend fortement de la relation villes/montagne (imaginaire, relations économiques, productions culturelles, rôle d'insertion sociale....), ou des conditions de la mobilité (le cadencement des TER Toulouse/La Tour de Carol ou la relance du Pau-Canfranc ont plus d'impacts sur l'économie pyrénéenne que le passage de 25 millions de tonnes de fret dans un tunnel sous le Vignemale), alors même que ces deux sujets ne sont pas abordés.
- les secteurs traditionnels (agro-pastoralisme, forêt, tourisme-thermalisme) représentent l'essentiel des sommes et des actions consacrées au Massif. Les conditions de développement d'une économie présentielle porteuse d'auto-développement et plus largement la mobilisation sur la création d'emplois ne semblent pas au rendez-vous. « Les Pyrénées, espace de production » n'apparaissent pas comme une priorité. Dans ce domaine du développement on ne trouve pas trace non plus d'une volonté de développer une recherche appliquée aux enjeux du Massif et à son service, mis à part la poursuite du travail universitaire sur le pastoralisme.
- les Pyrénées, en tant que marque, identité, espace culturel, objet de désir et d'imaginaire, de promotion collective, n'apparaissent pas ou très peu dans les politiques et projets qui restent très locaux, souvent au mieux valléens et largement dominés par des visions consuméristes. L'absence d'un site internet de référence sur les Pyrénées est de ce point de vue édifiante, alors même que de nombreux sites internet de qualité dédiés aux politiques du massif pyrénéen ont vu le jour. L'appellation « portail officiel des Pyrénées » du site de la Confédération surprend, encore plus quand on y navigue. Sans même parler de l'absence de véritable marque Pyrénées en agro-alimentaire. Il y a là semble-t-il un échec de l'ambition principale de la loi de 1985 qui posait le principe du Massif comme entité et territoire pertinent pour les politiques publiques de développement et de mise en valeur de la montagne. 2011 « l'année des Pyrénées » s'est-elle traduite par une dynamique visible ? L'identité Massif se réduirait-elle aux outils

institutionnels dont il s'est doté ? La faiblesse des politiques véritablement transversales pose question.

- le nombre et la diversité des initiatives à l'oeuvre dans le Massif sont remarquables ; cette profusion manifeste d'initiatives est-elle la conséquence d'un véritable bouillonnement d'idées riche d'avenir dont il faut se réjouir ou résulte-t-il d'une difficulté à élaborer des stratégies collectives intégrées et à coordonner les énergies?
- parmi les massifs français, les Pyrénées sont vraisemblablement celui où l'équilibre de l'éco-système au sens large, homme inclus, est, en beaucoup d'endroits, le plus complexe, ce qui ne signifie pas nécessairement le plus fragile. En effet, l'agriculture y occupe encore une place importante et renforce ainsi la spécificité et la force d'attrait du produit touristique Pyrénées, basée sur une image de montagne à taille humaine, authentique et nature (à l'origine de la performance estivale des Pyrénées comparée aux autres massifs). Malgré cette analyse essentielle pour l'identité comme pour le développement du massif, les actions de la convention ont relevé pour l'essentiel de la juxtaposition thématique perdant ainsi la force d'une stratégie intégrée.

#### 4/ Sur la gouvernance globale :

- sur un massif frontalier, découpé et marginal dans chaque Région, on a assisté depuis la loi de 1985 à la multiplication des lieux d'initiatives et de décision qui enlèvent aujourd'hui de fait au Comité de Massif une partie de son rôle de pilotage et de coordination et au Schéma son rôle de référence et de prescription ; le futur Schéma devra tenir compte de cette complexité qui est aussi une richesse potentielle pour les Pyrénées ; le PSEM, la SPVB sont-ils les produits d'une réflexion de Massif ou constituent-ils le début du découpage sectoriel de la politique de Massif ?
- autre exemple d'évolution forte : la Communauté de travail des Pyrénées qui gère à travers le POCTEFA plus d'argent public européen que n'en mobilise, tous crédits confondus, la convention interrégionale de massif, ne traite plus exclusivement des Pyrénées au sens massif (cf. les appels à projet recherche CTP sur fonds propres ou le périmètre d'intervention du POCTEFA bien différent de celui de la zone de montagne) ; ce qui avait été conçu en 1982 à Jaca (bientôt 30 ans) comme un accélérateur d'intégration, d'identité et de visibilité pour les Pyrénées, crée de nouvelles opportunités

financières et ajoute à la complexité de la gouvernance du Massif. Quelles sont les étapes suivantes ? L'OPCC (observatoire pyrénéen du changement climatique) constitue-t-il la préfiguration des futures politiques de Massif ?

- par ailleurs alors même que la transversalité et le développement intégré sont posés par tous comme les fondations ou les préalables d'un développement durable possible, les projets de développement intégré véritables, tant à l'échelle des pays qu'à l'échelle même des vallées, semblent absents du rendez-vous des 27 ans de la loi montagne dans les Pyrénées, alors même que les outils d'une maîtrise publique du développement et de l'aménagement existent ;
- l'appauvrissement de l'ingénierie traditionnelle (services de l'Etat) est un fait non contesté et sa poursuite paraît inéluctable au moins autant par logique de décentralisation que par contrainte budgétaire ; les services des collectivités se sont heureusement considérablement renforcés mais leur mobilisation coordonnée sur les enjeux du Massif est très inégale : les logiques verticales et sectorielles prennent le dessus pour l'essentiel et la taille des communes et intercommunalités est trop faible pour qu'elles puissent se doter des compétences requises par une gestion publique plus complexe en montagne qu'ailleurs. Les équipes des PNR (et PNPO), des chambres consulaires et des outils de Massif constituent dans ce contexte un atout précieux et plus que jamais l'efficacité des moyens présents doit être recherchée. L'exemple des structures Massif central (GIP, Maceo) peut-il constituer la voie à suivre ?

### **Objectifs et méthode de travail:**

Le travail à conduire par le groupe « Prospective et Cohérences » aura sa pleine utilité s'il fait l'objet d'échanges réguliers avec les responsables des groupes thématiques au cours de l'année 2012 afin d'assurer la transversalité et la cohérence nécessaires.

Le groupe de travail aura réussi sa mission s'il permet à l'issue de ce travail collaboratif :

- de clarifier les enjeux liés à la gouvernance générale et de proposer au Comité de Massif et à ses membres les initiatives adaptées à une amélioration de l'expression d'une politique de Massif ;

- d'identifier les enjeux et les opportunités qui impactent l'avenir du Massif en tant qu'espace singulier de production, de création et de nature, en dépassant le simple espace de récréation, de loisir et de protection ;
- de proposer pour les enjeux et les opportunités retenus les chantiers prioritaires à conduire ;

L'idéal serait que ce travail permette d'identifier d'ici fin 2012 les relais de croissance de demain qui pourront prendre la suite de ces grandes épopées économiques ou sociales qui ont vu successivement l'industrie sidérurgique, le thermalisme, l'hydro-électricité, les croyances, les sports d'hiver, les néo-ruraux des années 60/70..., assurer le développement des emplois complémentaires à la base agro-sylvo-pastorale traditionnelle et modeler les paysages industriels et urbains du Massif. Il faut garder à l'esprit que depuis « l'or blanc » aucun modèle global de développement n'a été proposé en montagne pyrénéenne, l'avenir reste à bâtir.

Les résultats du questionnaire d'auto-évaluation envoyé par le Commissaire à l'aménagement des Pyrénées aux acteurs du Schéma et de la Convention interrégionale de Massif alimenteront utilement les réflexions du groupe de travail.

Une première liste non exhaustive de thèmes et de questionnements qui pourraient être abordés sont esquissés ci-après pour alimenter la réflexion. La première réunion du groupe de travail doit aboutir, au-delà du débat sur le diagnostic général et les objectifs, à arrêter les thèmes ou groupes de thèmes prioritaires à traiter et à fixer la méthode de travail

### **Thèmes de réflexion proposés (liste non exhaustive) :**

- **Sur l'axe prospective :**
  - o l'identité pyrénéenne : elle repose sur un système économique, social et culturel qui reste encore très original, diversifié et équilibré. L'agriculture active et un patrimoine naturel exceptionnel y occupent une place centrale et fondent son attractivité. Mais, en observant que les forces de banalisation du modèle sont à l'œuvre en maints endroits, l'interrogation portera sur les menaces et sur les réponses à apporter pour préserver l'originalité et les atouts du modèle et permettre aux pyrénéens de se projeter avec assurance et fierté dans un avenir à construire ;

- l'environnement ; il y a consensus sur le socle et l'atout exceptionnel que constitue un environnement d'une qualité et surtout d'une densité de diversité sans doute unique, dans lequel les activités agro-sylvo-pastorales jouent un rôle pivot ; l'interrogation portera sur la traduction opérationnelle de la « gestion exemplaire » nécessaire pour « capitaliser sur ses atouts » (conditions préalables, procédures, outils, lobbying ?), sur l'efficacité des outils (comité de la biodiversité, SPVB...), sur la recherche de modèles économiques nouveaux ;
- l'emploi et le développement intégré : comment traduire en termes économiques et, mieux, en termes de modèles économiques nouveaux, le passage du concept de montagne-handicap à celui de montagne-atout, évolution faisant l'objet d'un consensus semble-t-il ? Comment promouvoir de véritables solidarités valléennes au service de projets globaux partagés ? Comment faire que chaque segment d'activité se renforce par la réussite ou la pérennité des autres ?
- le changement climatique : le groupe de travail devra répondre à la question de la pertinence de cette thématique et de son application : est-on capable de concevoir et finaliser ce que pourrait être des Pyrénées territoire témoin et/ou territoire pilote en matière d'adaptation au changement climatique ?
- les relations villes-montagne ;
  - 1/les Pyrénées ne contiennent à la différence des autres massifs aucun centre urbain significatif ; de fait Toulouse, Pau, Perpignan ont un impact économique déterminant sur la zone de montagne ; comment intégrer/associer les « grands centres urbains du Massif » à la politique de la montagne, sachant qu'au-delà des pratiques consuméristes des urbains les décisions concernant l'avenir du Massif seront prises de plus en plus par ces urbains en fonction de leur représentation des Pyrénées et des rôles que le Massif peut jouer dans la résolution de leurs problèmes (intégration) ou la satisfaction de leurs besoins (pratiques locavores, bio, qualité, offre de loisirs adaptée...)
  - 2/à une époque où tous les matins à la radio les désormais célèbres embouteillages chroniques des rocade de Toulouse et Bordeaux sont rappelés n'est-il



pas temps de promouvoir une politique de décentralisation des métropoles vers les villes de piémont comme dans les années 60/70 on a organisé la décentralisation de Paris vers les métropoles régionales ?

- la mobilité ; les conditions de la mobilité sont un élément majeur de la compétitivité/attractivité d'un territoire ; il convient d'interroger l'avenir de la mobilité dans les Pyrénées à l'heure du développement des TER, des dossiers LGV GPSO et Toulouse/Narbonne ; peut-on aller, et comment, vers un « PDM » (plan de déplacements du massif) et, a minima, exprimer le point de vue du Massif sur les enjeux actuels de la mobilité et de l'accessibilité? (Se rappeler le rôle des chemins de fer dans le développement des stations thermales au 19<sup>ème</sup> siècle).
- l'énergie ; la décentralisation de la production peut-elle constituer avec l'émergence des « smartgrids » (réseaux intelligents) une chance pour les Pyrénées ? La coopération des pôles de compétitivité DEBI (66) et AVENIA (64) peut-elle constituer un atout Pyrénéen ? Une position « Pyrénées », plutôt que communale ou syndicale, sur les conditions du renouvellement des concessions hydrauliques peut-elle faire émerger un rapport de forces fructueux, à quelles conditions ?
- la culture : la production comme l'offre culturelle sont des marqueurs forts du niveau de développement des territoires (facteur classé souvent en premier aujourd'hui dans l'attractivité des grands centres urbains) ; les Pyrénées sont porteurs d'une culture aussi riche et diversifiée que son environnement et qui ne fait l'objet, sauf exception, d'aucune action commune autre que la célébration ponctuelle du passé, alors qu'elle recèle potentiellement des richesses considérables et porteuses de modernité ; peut-on, comment et avec qui, faire de la dimension culturelle de la politique de massif un axe fort ? Et comment peut-on l'incarner ?
- la recherche et l'innovation ; le groupe de travail pourra utilement s'interroger sur la pertinence d'un axe explicite recherche/innovation dans le futur Schéma, conformément aux principes de la loi de 1985.

- **Sur l'axe cohérences** :

- la gouvernance : à partir d'un benchmark avec d'autres massifs, de l'analyse de la situation particulière des

Pyrénées et des évolutions institutionnelles en cours, le groupe de travail donnera son avis sur l'articulation des différents organes de coordination et de pilotage existants, de la gouvernance valléenne à celle du massif français et franco-espagnol et de l'optimisation des différents centres de décision existants (Etat/Datar, Comité massif, POI, CTP, programmes FEDER, programmes Interreg,...). Quelle voix (et quelles voies) pour le Massif pour éviter que les approches consuméristes et éclatées ne le désagrègent complètement ? Quelle est la place des documents de planification territoriale, quelle place pour le Comité de Massif dans la préconisation de principes directeurs ? Quelles évolutions doivent-elles être privilégiées ?

- l'image et la marque : tant institutionnellement que pour le tourisme ou l'agro-alimentaire un travail de fond paraît incontournable pour amener aux pyrénéens la valeur ajoutée potentielle liée aux marques de qualité et pour assurer une coexistence fructueuse de la « marque Pyrénées » avec les marques régionales et interrégionales et autres signes de qualité ; comment mettre de l'ordre côté français avant de se lancer dans l'élaboration préconisée par le POCTEFA de marques de qualité transfrontalières ?
- les méthodes et les outils ; le groupe de travail donnera, le cas échéant, son avis sur les conclusions de l'évaluation des outils de massif lancée par les Régions, au vu des remarques précédentes, et fera des préconisations pour une meilleure efficacité des fonds publics investis, tant du point des outils (de l'ingénierie) que des règles d'intervention.
- les actions : le groupe de travail s'assurera que les enjeux et les opportunités sectorielles identifiés sont bien pris en compte par les groupes thématiques, le groupe de travail proposera le cas échéant des actions propres.

Le groupe de travail n'a pas vocation à produire des actions directement opérationnelles, il a pour fonction de proposer aux décideurs légitimes les éléments clefs de la stratégie et les moyens à mettre en œuvre par rapport aux enjeux identifiés, dans une recherche permanente de l'utilité des politiques mises en œuvre et de l'efficacité des fonds publics investis.

Toulouse, le 26 mars 2012

Jean-Pierre Cremer

Ingénieur général honoraire des Ponts des Eaux et des Forêts