



Université de Pau et des Pays de l'Adour
Master 1 professionnel Géographie et
Aménagement
Année universitaire 2008-2009

Gestion de l'environnement :
Le choix déterminant du mode de gouvernance
L'exemple de la modification du décret de création du Parc National des Pyrénées

TRAVAIL D'ETUDES PROFESSIONNEL

Toulouzet Philippe

Remerciements

Mes remerciements vont en premier lieu à Sylvie Clarimont, Anna Cournac, Philippe Tizon et Vincent Vles, enseignants et responsables de formation à L'UPPA, pour l'aide qu'ils m'ont apporté durant les années passées pour me permettre de suivre leurs enseignements.

Le désir de comprendre comment, en termes d'aménagement du territoire, dans les domaines où le développement durable et la question environnementale dominent, les décisions pouvaient se prendre, était une des motivations premières à cette reprise d'étude tardive.

Qu'ils soient ici remerciés pour m'avoir permis de réaliser ce mémoire sur ce sujet, et ce, malgré une actualité brûlante.

Que soit également remercié l'ensemble des personnes qui m'ont reçu et exprimé leur avis durant cette période, quand le contexte pouvait faire craindre un refus de communiquer.

Remerciements tout particuliers:

- à Monsieur Georges Azavant, Président du Parc jusqu'en janvier 2009;
- à Audrey Buttifant du Parc National des Pyrénées ;
- à Monsieur Jean Lassalle, député des Pyrénées Atlantiques ;
- à Monsieur Didier Hervé, Institut Patrimonial du Haut Béarn ;

Merci aussi à tous ces acteurs du territoire, élus, agriculteurs, chasseurs, membres du milieu associatif et habitants concernés par ces questions environnementales avec qui j'ai pu m'entretenir.

Table des matières

Introduction.....	1
1 Gestion de l'environnement : dans les Pyrénées, un sujet sensible	3
1.1 Territoires de montagnes, une organisation depuis toujours décentralisé : plus qu'une aspiration nouvelle, un héritage culturel.....	3
1.2 Du sentiment d'expropriation à la révolte	5
1.3 Parc National des Pyrénées, une mise en place difficile : l'expression des mêmes craintes.....	6
1.4 Rapport Giran : après quarante ans, un Bilan sans concession	7
1.5 Rapport Giran : une analyse partagée.....	9
2 La modification du décret de création du parc national des Pyrénées, toujours les mêmes difficultés	10
2.1 Une nouvelle loi, un nouveau décret.....	10
2.2 Une nouvelle fronde	14
2.3 Les raisons de la colère.....	15
2.4 L'expression de cette colère	20
3 Comment sortir de ces situations conflictuelles ?	22
3.1 Vers une gouvernance qui traduise clairement une conception technocentrique de l'environnement	22
3.2 Adapter la procédure	25
3.3 Sortir de ce jeu de rôle.....	27
3.4 Eviter la politisation du débat	28
3.5 Faire évoluer les relations avec les agents du parc	29
3.6 Accepter concertation et expertise	30
3.7 Perspectives d'avenir	31
Conclusion	32
Bibliographie.....	33
Table des annexes	35

Introduction

Loin de la Vision affirmée le siècle dernier par Eugène Claudius Petit d'un aménagement du territoire pensé et dirigé d'une façon centralisée et autoritaire, l'aménagement du territoire se décline aujourd'hui localement. Si en 1950, pour lui, « l'aménagement du territoire c'est la recherche dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des Hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques », les lois successives de décentralisation mais aussi la prise en compte de nouvelles revendications, de nouveaux enjeux conduisent les acteurs locaux à davantage de prises de décisions.

Dans un souci de Durabilité, la nécessité de contrôler tout mode de développement pour qu'il reste « compatible avec le respect de la préservation des espaces naturels, des cultures et des sociétés »¹ s'affirme désormais à tous les niveaux.

Pour y parvenir, « ce que souhaitent dorénavant les sociétés locales, c'est un contrôle par les citoyens du développement de leur territoire par le biais de politiques publiques participatives »¹.

Un tel bouleversement, un tel changement a conduit à s'interroger sur la capacité de l'Etat à adapter sa façon de gouverner. La réponse fut alors un ou des nouveaux modes de Gouvernance.

Cette notion « suggère ainsi l'action de guider ou de diriger dans un environnement incertain »².

Environnement devenu incertain de par la multitude d'acteurs, l'enchevêtrement des niveaux décisionnels, l'obligation de parvenir à des « arrangements », à établir une coordination verticale et horizontale pour enfin faire naître un « acteur collectif »³.

Dés les années 80, en France, les politiques de la ville marquent le passage d'un système d'administration par l'Etat à un système de gouvernement municipal, ouvrant aussi la négociation entre l'Etat et les collectivités locales aux associations et aux entreprises.

En matière de Gouvernance, le domaine de l'environnement a toutefois joué un rôle de précurseur.

Avant les années 90 et l'avènement de ce mode de gestion partagée, concertée, contractualisée, traduite dans de nombreux exemples comme les Agenda 21, les études d'impacts, l'Histoire nous éclaire sur des modes de gestion décentralisée parfois depuis des siècles.

Dans cette organisation particulière, avec l'Etat et les collectivités locales d'autres acteurs ont joué très tôt un rôle prépondérant : les associations de protection de la nature.

Bien plus que de simples donneurs d'alertes, elles ont contribué à l'évolution des mentalités, elles ont pesé, et pèse encore, sur les prises de décision.

¹ (Vles V.)

² (Allemand S.)

³ (Gerbaux, Marcelpoil)

Toutefois dans ce domaine sont aussi apparus les conflits les plus durs, toujours liés à cette lutte pour une gestion partagée des problématiques territoriales.

L'histoire de la gestion de l'environnement s'est nourrie de ces conflits, dans les Pyrénées peut-être plus encore.

De la révolte des Demoiselles en Ariège à la mise en place tumultueuse du Parc National des Pyrénées, les occasions pour les acteurs locaux d'exprimer ce sentiment de dépossession d'un territoire et d'un mode de gestion hérité de leur histoire, leur culture, partie intégrante de leur Patrimoine, furent nombreuses.

L'histoire semblerait se répéter une nouvelle fois avec l'adoption d'un nouveau décret relatif au Parc National des Pyrénées, une procédure mal perçue et un vent de révolte qui souffle sur ces montagnes.

Au travers de cet exemple, nous tenterons de comprendre comment et pourquoi ce choix du mode de gouvernance est prépondérant et peut être, si mal effectué, contre-productif pour une gestion efficace de l'environnement.

La question de l'expertise environnementale se posera alors et nous éclairera sur ce qui pourrait sembler polluer ce débat mais qui tout compte fait relève de la même problématique : la réintroduction d'ours slovènes et le changement de comportement, poussée par la faim, après son maintien artificiel en sur densité, de la population de vautours, le tout sans suffisamment de concertation, sans la moindre recherche de solution consensuelle.

1 Gestion de l'environnement : dans les Pyrénées, un sujet sensible

Au cours des siècles dans les Pyrénées, la gestion de l'environnement a toujours été un motif de conflits ; conflits relatifs au droit de propriété entre communautés mais aussi et surtout entre niveaux décisionnels. Par la suite avec l'avènement de l'aménagement du Territoire mais aussi de ses excès, les associations de protection de l'environnement ont joué activement un rôle de sentinelle.

Dés lors, les conflits ont opposé les tenants d'un développement parfois incontrôlé et les tenants d'une protection nécessaire.

Ces associations ont ainsi contribué largement à l'évolution des mentalités et à la diffusion dans l'opinion publique de ces préoccupations.

De nos jours encore, ce sujet reste sensible et toujours pour les mêmes raisons.

1.1 Territoires de montagnes, une organisation depuis toujours décentralisé : plus qu'une aspiration nouvelle, un héritage culturel

Aborder, désormais le développement de manière durable, implique une approche pluridisciplinaire.

La prise en compte de l'histoire, de la culture, de la sociologie d'un territoire est le préalable indispensable à la prise de décision.

La durabilité ne viendra que de la prise en compte transversale de l'ensemble des problématiques, de l'acceptation de leur imbrication, de leur interaction, de leurs implications les unes sur les autres.

Sur ces territoires de montagne difficiles et hostiles, les pouvoirs Judiciaire, Religieux et Royal accordaient des droits particuliers, une réelle « autonomie », une organisation à ces sociétés, prémices d'une démocratie participative.

L'organisation Béarnaise en Fors comme le statut particulier conféré aux vallées des Pyrénées Centrales fera que les historiens qualifieront les habitants de ces contrées « d'Hommes libres ».

L'église abandonnait quelques unes de ces prérogatives à un « Abbelay » ou abbé laïque dans chaque paroisse de montagne, chargé de protéger les intérêts de l'église en même temps que ceux de la communauté.

La justice faisait une part importante à la conciliation et à la médiation.

Il n'était pas rare que des lieux spécifiques soient dévolus à cette fonction.

Par exemple, entre les villages d'Arras et de Sireix, propriétaires indivis des estives et de la forêt, les conflits trouvaient leur résolution lors des « conciliabules du bout du pont » sur le gave qui sépare les deux communautés.

La gestion des estives et des forêts est également sujette à une organisation particulière.

Le fait que nombre de ces terrains sont en indivision fait qu'ils étaient et sont toujours gérés par des syndics pastoraux et forestiers ; structure où très tôt chaque communauté a pu désigner comme représentants les mieux à même de défendre leur intérêt dans les domaines en question.

Débuts de l'intercommunalité ou groupes de travail spécifiques avec de réels pouvoirs décisionnels, ce type d'organisation date ici de plus de 10 siècles.

La possibilité pour tous d'accéder aux terrains communaux, d'en partager les fruits a également fait de ce partage une gestion démocratique et aussi exacerbé cette appropriation collective du bien communal.

Le mode de désignation des deux consuls de chaque communauté : élection annuelle par l'ensemble des chefs de famille, statut conféré par le droit d'aînesse, intégral en Lavedan (garçon ou fille), faisait également de cette charge tournante une implication collective dans la gestion des affaires publiques.

Considérer aujourd'hui l'attention à cette situation datant de l'ancien régime comme passéiste serait faire bien peu de cas des doléances portées par les montagnards et acceptées par le pouvoir révolutionnaire. Doléances pour affirmer leurs droits ancestraux qui furent dans de nombreux cas, maintenus après la révolution.

Faire bien peu de cas des us et coutumes, toujours en vigueur.

Ce serait aussi faire fîs, de ce mode de gestion actuel en syndicats pastoraux et autres commissions syndicales transposé directement de l'organisation précédente.

Le dossier de consultation et d'enquête publique portant sur la modification du décret de création du Parc National des Pyrénées précise :

« La zone centrale se développe sur les territoires administratifs de quinze communes (six en Béarn et neuf en Bigorre).les collectivités (communes des vallées et leurs commissions syndicales) y sont propriétaires de 97% des terrains, en raison du mode collectif de gestion sylvo-pastorale en vigueur dans les Pyrénées ».

Notons également que l'appellation comme la distinction du Béarn et de la Bigorre ont toujours lieu d'être.

Le rapport d'enquête d'utilité publique conclue que le sentiment de « dépossession des acteurs locaux et des propriétaires de leurs droits et prérogatives alors que se sont eux qui ont permis la préservation des espèces et des milieux » « est renforcé par l'existence des commissions syndicales qui sont particulières aux Pyrénées et de l'organisation du territoire par vallées ».

Cette gestion au plus près du terrain est donc le fruit de l'Histoire.

La relation aux biens communaux est plus qu'une appropriation territoriale, c'est l'expression d'un héritage culturel, un patrimoine collectif où chacun est le garant du bien autant que de son partage.

Ce même partage qui a permis la protection de ce bien et sa transmission aux générations suivantes dans l'état de conservation qui au fil des siècles fait qu'aujourd'hui la nation lui confère ce caractère exceptionnel.

Mettre en péril ce mode de gestion particulier c'est aussi mettre en péril le résultat de cette gestion.

Dans cette implication collective, aux côtés des syndicats pastoraux, les sociétés de chasse mais désormais aussi quelques nouveaux acteurs, les associations sportives et quelques professionnels tels les accompagnateurs en montagne trouvent une légitimité à utiliser, à partager, à gérer ces espaces.

Ils sont ainsi associés aux nombreux groupes de travail constitués au fil des procédures territoriales.

1.2 Du sentiment d'expropriation à la révolte

A de nombreuses reprises pourtant le pouvoir central a tenté maladroitement d'imposer sa vision de la gestion du territoire et chaque fois le même vent de révolte a soufflé.

L'histoire dans les Pyrénées compte de nombreux exemples de ce type.

Qu'il s'agisse du pouvoir religieux ou royal, de l'administration centrale, ils se sont trouvés confrontés à cette contestation.

Envoyé en Val d'Azun pour intervenir dans un conflit entre communautés, l'évêque Bertrand du Comminges ainsi que sa mule y subirent quelques vexations.

Dans cette partie des Pyrénées Centrales, un abîme porte le nom du « saut du procureur » en souvenir de celui qui y fut poussé.

L'exemple le plus célèbre est sans doute la révolte des demoiselles en Ariège.

Elle toucha ce territoire de 1829 à 1872. Elle opposa les populations locales à l'administration centrale.

Durant cet épisode, les autorités interdisent l'usage ancestral de la forêt, droit de cueillette, glanage, bois mort, pacage, chasse et pêche pour réserver aux seuls industriels le droit d'exploitation.

L'industrialisation naissante et le chemin de fer réclament davantage de charbon de bois.

L'état décide donc de supprimer les droits ancestraux qui permettaient aux locaux de subvenir aux besoins des familles.

Une véritable guérilla embrase les vallées, rossant et chassant les charbonniers, les gardes forestiers, les gendarmes, puis les soldats.

Les insurgés ayant la particularité de tous se vêtir de longues chemises blanches et de se couvrir le visage de charbon de bois, ils furent affublés du titre de demoiselles.

Après quarante ans de lutte le pouvoir central rétablira pourtant les droits traditionnels, vaincu par ces demoiselles.

Cet épisode est encore bien présent dans les esprits.

Lors d'une importante manifestation contre la réintroduction d'ours slovènes dans les Pyrénées Centrales, une nombreuse délégation Ariégeoise portait les mêmes chemises et du charbon de bois sur le visage.

1.3 Parc National des Pyrénées, une mise en place difficile : l'expression des mêmes craintes

Créé par le décret n°67.265 du 23 mars 1967, le parc national des Pyrénées est le troisième parc national français à voir le jour.

Dans le massif Pyrénéen, il s'étire sur 100 kilomètres, du gave d'Aspe à la Neste d'Aure, le long de la frontière espagnole.

Il s'étend sur 45707 hectares, entre 1000 et 3298 mètres d'altitude.

Il abrite une grande variété d'écosystèmes et d'habitats naturels, une flore variée, riche en espèces endémiques telles la ramonde et le lys des Pyrénées, la saxifrage à longues feuilles.

Une faune riche et spécifique y trouve refuge : Isards, grands tétras, gypaètes barbus, desmans.

Le dossier de consultation d'enquête publique pour la modification du décret de création précise :

« Fruit des débats passionnés qui présidèrent à sa création, le périmètre de sa zone centrale répond à des logiques mêlant écologie et politique, qui expliquent sa faible largeur- de 0,8 à 10 kilomètres- et son implantation en altitude ».

Il suffit de se plonger dans les articles de presse de l'époque, dans les archives du Parc, d'y consulter l'enquête d'utilité publique et d'y constater à quel point ce sentiment d'expropriation a pu dominer à ce moment là et la virulence des propos.

« Je suis contre le parc pour revendiquer nos libertés et celles des générations futures. Le parc nous est présenté comme une démocratie hypocrite où se cache une dictature intransigeante »

« La nation française avec les parcs nationaux retourne à la féodalité dont les seigneurs seront les directeurs de parcs »

« Fichez nous la paix où alors notre belle devise française : Liberté Egalité Fraternité sera abolie par la dictature, vous pourrez alors la remplacer par Esclavage Privilège Tyranie.

Merci pour la prétendue civilisation du XXIème siècle qui ne sert déjà plus que de masque à la féodalité et à la dictature. Pas de Parc National dans les Pyrénées. Vive la République, Vive la Liberté »

1.4 Rapport Giran : après quarante ans, un Bilan sans concession

Après quarante années, l'adhésion au concept de parc national reste forte.

Il reste un outil nécessaire à la protection :

« Cet objectif de protection de la nature ne peut qu'être partagé par ceux qui, héritiers de leurs ancêtres vivent sur ces territoires qui sont au cœur de leur identité. »

Cependant la mission « Giran » dresse une critique sévère du fonctionnement des parcs nationaux.

« L'attachement au territoire des autochtones, le rejet de la confusion administrative, l'ambition des élus, le zèle du personnel, les exigences de l'économie et de l'emploi sont autant de réalités qui engendrent, autour des parcs, des conflits souvent nuisibles à leur fonctionnement... »

Cette critique se décline de la manière suivante.

1.4.1 Le reproche d'extraterritorialité

L'Etat substitue son autorité à celle des collectivités locales qui au fil du temps n'ont cessé de gérer ces territoires en s'imposant la rigueur nécessaire pour livrer aujourd'hui une nature préservée.

Les locaux estiment avoir autant de rigueur et toute la légitimité pour poursuivre cette mission.

Dés lors « beaucoup de pédagogie et de respect à l'égard des autochtones s'imposent si l'on veut que la fierté d'être reconnu par la Nation l'emporte sur le choc d'être dépossédé par l'Etat. »

1.4.2 Le sentiment d'expropriation

Le maintien du droit de propriété est très souvent ressenti comme une hypocrisie quand les usages ancestraux sont règlementés ou interdits.

Ainsi « on ne peut pas, on ne doit pas faire un parc contre ses habitants. Il faudra donc tenter de substituer l'adhésion à la contrainte, que les moyens employés pour y parvenir relèvent plus d'une concertation, d'une écoute et d'un dialogue plus approfondis ».

Pour éviter « ce qui s'apparente à une éviction et qui donne aux locaux l'impression de passer du statut de protecteur amoureux de la nature à celui de prédateur dangereux pour la nature ».

1.4.3 La confusion administrative

« La clarté et la transparence sont mères de la démocratie, notamment de la démocratie locale.

Or, les pouvoirs confiés au parc national, plus précisément à un directeur relevant en ligne directe de son ministre de tutelle, ne contribuent pas à simplifier les choses ni à apaiser le climat....

Amputer des maires élus par la population locale de leur pouvoir de police, transformer le préfet en commissaire du gouvernement exerçant le contrôle de légalité mais déchargé d'exprimer son avis sur l'opportunité, voilà qui ne peut que produire des conflits psychologiques et juridiques entre administration et élus, quand ce n'est pas au sein de l'administration elle-même.

La recherche d'une concertation et d'une coordination pour la définition et la mise en oeuvre de la réglementation sur le territoire du parc apparaît donc comme une nécessité. »

1.4.4 La prolifération réglementaire

La multiplication des procédures telles Natura 2000, directive Habitat, ZNIEFF ne font qu'amplifier les critiques précédentes et le fautif désigné à tort est souvent le parc.

1.4.5 La frustration des élus

« La suspicion dans laquelle ils sont souvent tenus par les personnels des parcs, par les associations de défense de la nature comme par les membres du comité scientifique les conduit, au mieux à la critique, souvent à l'indifférence, au pire, au rejet du parc.

Ce boycott des élus censé répondre aux tentations hégémoniques de l'administration du parc aboutit à une situation d'échec à laquelle il faut sans tarder remédier. »

1.4.6 La suspicion des associations

« Souvent, en écoutant des présidents d'association, l'impression nous a été donnée que les grands prédateurs vivant dans les zones centrales ou périphériques des parcs n'étaient pas les loups, les ours ou les rapaces ... mais les élus.

Ces réticences, plus souvent alimentées par un opprobre à la mode que par les excès de certains édiles, largement relayées par certains fonctionnaires des parcs, naissent en réalité d'une concertation et donc d'une compréhension insuffisantes entre société civile et société politique. »

Le député Giran ajoute comme objets à cette critique du fonctionnement des parcs nationaux: L'ambiguïté des limites du parc, les hésitations de la communication, les lenteurs de la procédure de création et le manque de moyens.

1.5 *Rapport Giran : une analyse partagée*

« Si, aujourd'hui encore, notre pays peut présenter au monde ce patrimoine d'exception, il le doit au contrat implicite et harmonieux passé entre l'homme et la nature. »

« Pêcheurs, chasseurs, éleveurs, agriculteurs, graveurs, promeneurs y ont de tout temps exercé leur activité ludique ou professionnelle, façonnant la nature sans jamais cesser de la respecter. »

« La rigueur est nécessaire, mais les « locaux » n'en seraient-ils pas capables, eux qui aiment charnellement une région qu'ils ont entretenue et façonnée ?

Beaucoup de pédagogie et de respect à l'égard des autochtones s'imposent si l'on veut que la fierté d'être reconnu par la Nation l'emporte sur le choc d'être dépossédé par l'Etat. »

« Dans tous les cas, on ne peut pas, on ne doit pas faire un parc contre ses habitants. Il faudra donc tenter de substituer l'adhésion à la contrainte, que les moyens employés pour y parvenir relèvent d'une concertation, d'une écoute et d'un dialogue plus approfondis »

Ce discours traduit la position largement répandue sur le territoire et trouve un écho certain.

Trop souvent décriés, les locaux trouvent ainsi la reconnaissance et la légitimité qui leur fait défaut.

Dans le registre d'enquête publique pour l'adoption d'un nouveau décret relatif à la modification du décret de création de nombreuses personnes expriment ce même point de vue.

Un habitant des Pyrénées centrales, comme beaucoup d'autres écrit :

« L'utilisation ancestrale de nos montagnes pour la pâture de nos races rustiques, localement sélectionnées, a permis le développement d'une agriculture de qualité et la création d'un espace ouvert, d'une grande biodiversité. Le parc national a été mis en place sur les espaces communaux pour soutenir plus particulièrement les activités pastorales et leur économie qui seules permettent de modeler ces paysages.»

2 La modification du décret de création du parc national des Pyrénées, toujours les mêmes difficultés

2.1 Une nouvelle loi, un nouveau décret

2.1.1 la Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux

C'est dans ce contexte et sur la base du rapport Giran que la loi de 2006 est votée.

Le premier changement majeur est un changement de périmètre du parc.

Si autour du parc, de la zone centrale, se trouvait la zone périphérique du parc, le rapport Giran propose qu'une des finalités de la nouvelle loi soit l'unification du périmètre du parc national :

« La zone périphérique ne prend en effet tout son sens, qu'en regard de sa continuité et de sa complémentarité avec la zone centrale. C'est l'attraction de l'une qui impose la gestion de l'autre.

La zone dite périphérique ne peut donc plus être considérée comme extérieure au parc national mais bien davantage comme une zone du parc remplissant une fonction d'accueil, de transition et de développement particulière. »

L'article L.331-1 de la loi de 2006 stipule:

« Il (le parc national) est composé d'un ou plusieurs cœurs, définis comme les espaces terrestres ou maritimes à protéger, ainsi que d'une aire d'adhésion, définie comme tout ou partie du territoire des communes qui, ayant vocation à faire partie du parc national en raison de leur solidarité écologique avec le cœur, ont décidé d'adhérer à la charte du parc national et de concourir volontairement à cette protection. »

Cependant le député Giran fixe comme préalable et première finalité à la loi, la clarification des missions du parc national.

Il précise :

Que la double mission du parc doit être clairement annoncée, qu'il faut affirmer « sans hiérarchie entre les deux missions » une volonté de protection et de développement durable.

Que dans le cœur, la politique de protection constituera une priorité absolue.

Que sur l'ensemble du territoire du parc et notamment dans la zone extérieure au cœur, une politique contractuelle de développement durable soit mise en place.

Qu'il soit fait référence tant au patrimoine naturel que culturel.

La loi ne suit pas ces recommandations.

L'article L.331-1 de la loi de 2006 stipule:

« un parc national peut être créé [...], lorsque le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages et, le cas échéant, le patrimoine culturel qu'ils comportent présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection. »

La vocation de la zone périphérique est d'abord d'assurer la « solidarité écologique » et de participer « volontairement à cette protection ».

Indiscutablement la loi, dès les premiers articles, affirme cette mission de protection mais qu'est devenu la seconde mission de développement durable et la préconisation du rapport Giran d'affirmer les deux missions du parc sans hiérarchie. Il faut attendre l'article relatif à la charte pour y trouver qu'elle définit les orientations de protection, de mise en valeur du patrimoine et du développement durable.

Dés lors, c'est un autre point qui va poser problème (art L.331-3):

« La charte du parc national définit un projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants », mais « le projet de charte du parc national est élaboré par l'établissement public du parc national ou par le groupement d'intérêt public le préfigurant. Il est transmis pour avis aux collectivités territoriales intéressées et à leurs groupements concernés. »

Ainsi, la crainte est désormais que rien dans la nouvelle loi ne démontre que l'histoire territoriale française aille vers « plus de proximité, plus de décentralisation, plus de déconcentration », que le territoire ne soit plus considéré comme le fruit d'une relation étroite entre tous ses éléments constitutifs, mais uniquement un objet de protection, oubliant ainsi la particularité des parcs « à la française » pour l'avènement de réserves « à l'anglo-saxonne ».

Il eut été préférable que ce projet de territoire soit élaboré en commun et que la loi l'affirme.

2.1.2 L'enquête publique

Suite au vote de cette loi une enquête publique est réalisée du 23 juin 2008 au 25 juillet 2008.

Le dossier de consultation et d'enquête publique précise :

« La création du PNP ne s'est pas faite sans difficulté. Les règles, présidant à sa gestion, ont parfois donné l'impression aux populations locales et aux élus d'une dépossession de leur territoire de vie alors que l'état n'y est que marginalement un propriétaire foncier. Les relations avec les Béarnais et les Bigourdans, et leurs élus se sont progressivement améliorées. Il reste à passer à l'étape ultérieure d'un changement de gouvernance: plus

d'implication des habitants des communes du PNP, une relation de partenariat avec les communes, une réglementation plus transparente et plus équitable. »

Pourtant, lors de la présentation des conclusions de l'enquête publique au CA, le commissaire enquêteur a émis plusieurs réserves :

Il a souhaité

- l'intégration du préfet des Pyrénées-Atlantiques dans le Conseil d'administration.
- Une représentation équivalente des communes et des communautés de communes au CA.
- L'harmonisation des règles de pêche et de chasse.

Il défend l'idée de création d'un conseil économique et social.

Il pointe le risque de conflit entre le directeur du parc et son président.

Lors de ce conseil d'administration, le transfert de la police de la circulation du maire vers le directeur du PNP est également vécu comme une atteinte aux pouvoirs du maire.

La même crainte pour les questions d'urbanisme est exprimée.

A la question : - doit-on craindre un accroissement de la mainmise de l'Etat sur les vallées pyrénéennes avec le décret et la future charte ? – le président du PNP, Georges Azavant répond :

« Crainte non, vigilance oui. »

Le président précise également que le directeur du parc national des Pyrénées doit maintenant rendre compte de son action au président et au conseil d'administration, que la loi acte la séparation entre les deux zones : le cœur et la zone d'adhésion.

Le rapport de la commission d'enquête stipule que lors de l'enquête, sont essentiellement intervenus les élus, les chasseurs, les pêcheurs, les bergers et les pratiquants de sports de nature.

La commission a reçu 200 observations, 30 orales et 170 écrites et des pétitions des sociétés de chasses de Laruns et de Bielle Bilhères ayant recueilli au total 972 signatures.

Les observations ont porté sur :

- Les modalités d'enquête (période inadaptée, manque d'information et de concertation).
- Les oppositions globales au projet
(Constat négatif de l'action du parc, défaut de concertation, dépossession, contraintes, interdits, rôle antidémocratique du directeur, perte du pouvoir de police des maires, crainte d'une réserve intégrale, opposition ruraux/citadins, réintroduction d'ours, loups et vautours.)
- L'ours

- La charte

Le regret qu'elle n'ait pas été élaborée au préalable est partagé par les personnes enquêtées et la commission.

Cette dernière regrette aussi que le Conseil économique, social et culturel n'ait pas encore été mis en place par le parc.

- Le vol libre

- La chasse

(une mauvaise gestion du parc, sangliers et vautours)

- La pêche

- Le zonage

- La composition du conseil d'administration

- La réglementation

2.1.3 Le décret n° 2009-406 du 15 avril 2009

Ce décret est pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du parc national des Pyrénées Occidentales aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi du 14 avril 2006.

Art 4 : « les mesures destinées à assurer la protection d'espèces animales ou végétales, d'habitats naturels ou de minéraux ou fossiles dont la conservation s'avère nécessaire sont prises par le directeur de l'établissement public du parc, après avis, sauf urgence, du conseil scientifique. »

Art 5 : « les mesures destinées à renforcer les populations d'espèces animales ou végétales ou à réintroduire des espèces disparues sont prises par le directeur de l'établissement public du parc, après avis du conseil scientifique. »

Art 6 : « L'utilisation des produits et moyens destinés à détruire ou à réguler des espèces animales ou végétales, même dans un but agricole, pastoral ou forestier, est réglementée par le directeur de l'établissement public qui peut, le cas échéant, soumettre les opérations envisagées à cette fin à autorisation.

Les mesures destinées à limiter ou réguler les populations d'espèces animales ou végétales surabondantes ou à éliminer les individus d'espèces animales ou végétales envahissantes sont prises par le directeur de l'établissement public, selon les modalités recommandées par le conseil scientifique. »

Si pour les articles précédents dans cette partie du décret relative à la protection du milieu naturel, il est précisé que ces règles s'appliquent au cœur du parc, pour les articles ci-dessus cités aucune précision de ce genre n'est faite.

L'absence de précision a pu laisser craindre que ces règles s'appliquent sur tout le territoire du parc mais, même si ce n'est pas le cas, de telles décisions ont une incidence forte sur la zone d'adhésion sans que les collectivités locales ne soient associées ou consultées préalablement à la décision.

Par exemple, le directeur pourrait décider de la réintroduction d'ours sur le territoire des communes qui y sont opposées, et ceci est une possibilité que lui confère la loi, ce même si l'incidence est directe sur la zone en périphérie.

2.2 Une nouvelle fronde

Ainsi et malgré les mises en gardes et les annonces, la procédure se passe mal.

Les réunions publiques en Béarn sont houleuses et en Val d'Azun, les dossiers de l'ours, des vautours, la relation conflictuelle avec les agents du parc qui en découle dominant les débats.

La procédure de désignation au Conseil d'administration accélérée, une absence de concertation en Bigorre, la démission des élus Béarnais conduit à s'interroger sur la représentativité des décisions à venir.

Les béarnais et en premier lieu le Député Jean Lassalle bloquent la procédure et s'opposent à ce nouveau décret allant jusqu'à déposer un recours en conseil d'Etat.

A ce stade et faute d'inflexion notable dans la procédure, il est probable qu'au terme de celle-ci, de nombreuses communes tant en Béarn qu'en Bigorre n'adoptent pas une charte dont elles risquent de bouder même la construction.

Durant cet été 2009 le parc national des Pyrénées connaît ainsi une situation de blocage sans précédent. Il n'y a plus de président depuis le 31 décembre dernier. A peine élu au conseil d'administration, les trois élus béarnais ont démissionné. Avec le député Lassalle, ils sont opposés à la nouvelle loi et au nouveau décret. Selon la règle en vigueur de présidence tournante, c'est un élu Béarnais qui devrait succéder au Bigourdan Georges Azavant.

Le conseil d'administration prévu initialement le 9 juillet 2009 pour désigner le nouveau président n'a donc pas pu se tenir et pour l'heure aucune nouvelle date n'est fixée.

Le préfet des Hautes-Pyrénées, Jean François Delage, a saisi le ministère de l'Environnement pour l'informer de la situation : la démission des élus représentants les Pyrénées Atlantiques.

« L'arrêté fixant la liste des membres du CA est un acte ministériel. Il n'y a pas en la circonstance de décision locale à prendre. »

Le préfet a donc transmis au ministère de l'environnement pour que le ministre fixe la marche à suivre pour traiter ce dossier.

Le nouveau décret a suscité de vives réactions:

"On ne veut plus de ces intrus administratifs sur nos territoires. ...on n'a rien à faire de ces citoyens qui viennent nous commander. Ils ne pensent qu'à leur carrière. J'ai voté pour le parc en 1967, et c'est la plus grande erreur de ma vie." Jean Baylaucq, Maire de Bielle.

Pour lui, sa commune ne signera pas la charte et ils « sortiront du parc » en 2011.

"Tout n'est pas à jeter, dans le parc. Mais, globalement, je trouve qu'on n'est pas assez consultés, impliqués et entendus. Les décisions sont prises par des gens d'en haut, qui pensent sûrement bien faire, mais ne connaissent pas le terrain." Augustin Medevielle, maire d'Aste-Béon.

Dés lors la procédure va se faire le révélateur du malaise grandissant.

Le 8 juin 2008, en fin de journée, le préfet des Hautes Pyrénées envoie par fax ou par mail dans les 86 communes concernées la convocation pour les élections au conseil d'administration du parc national des Pyrénées qui doivent avoir lieu le 15 juin 2009. Les candidatures doivent être déposées avant le 12 juin, 17 HOO.

2.3 Les raisons de la colère

2.3.1 Une erreur de calendrier ?

Tout d'abord, l'ordre dans lequel s'effectue la procédure suscite très tôt crainte et suspicion.

Dés les premières réunions publiques, le sentiment que « tout est déjà joué » s'exprime. « Que la charte est déjà écrite ». « Que la procédure qui s'amorce n'a pour but que de donner l'illusion d'une participation ».

Le 17 mars 2009, le député Lassalle transmet au Président de la république une lettre dont il donne copie aux communes concernées. Il écrit :

« Quant à la loi sur les Parc Nationaux de France, on a tout bonnement modifié l'esprit et l'ordre dans lesquels elle devait s'appliquer. Un décret devait venir conclure en 2012 une période de concertation pour la définition consensuelle et l'utilisation partagée de la zone d'adhésion (ancienne zone périphérique, sans statut juridique). C'est le contraire qui entrera en application d'ici quelques jours avec la promulgation du nouveau décret instituant la zone d'adhésion. Non seulement il multiplie la zone d'emprise du Parc par quatre ou cinq, mais il rend totalement inutile et même insultant le débat qui doit avoir lieu.

La messe est déjà dite. Sous couvert de « partenariat », on nous impose en réalité une nouvelle féodalité. Il reste la soumission ou la résistance. »

La réalisation de l'enquête publique en plein mois de juillet 2008 n'a aidé en rien pour assurer une consultation large et représentative.

La convocation expresse pour l'élection des représentants au conseil d'administration réveille à nouveau la méfiance de nombreux élus.

« Ce délai de 4 jours maximum laissé aux Maires n'est pas suffisant pour qu'ils puissent recueillir dans les conditions acceptables l'avis de leur conseil sur une éventuelle candidature de leur part »

(Augustin Médevielle, Maire d'Aste Béon)

« Les délais qui nous sont impartis ne nous laisseraient pas le temps d'organiser une séance de conseil municipal. Comment pour un sujet aussi important et emblématique, mettant en jeu les orientations, les projets et les territoires communaux, pouvez-vous nous imposer ce calendrier ? »

(Marthe Clot, Maire-Adjoint de Lourdios-Ichère)

« Je constate qu'un élu de la Zone Périphérique siègera donc désormais au même titre qu'un élu de la Zone Centrale. Cela reviendrait-il à dire que Zone Centrale et Zone Périphérique ou Zone Cœur et Zone d'adhésion serait désormais la même chose ?

Cette accélération soudaine dans la procédure alors que le parc national fonctionne depuis six mois sans Conseil d'administration, ni Président, ni élus, ni personnalités qualifiées est assez surprenante »

(Jean-Pierre Chourrout-Pourtalet Maire de Sarrance)

« Cette accélération prive ainsi les instances concernées de tout débat, mais aussi, et surtout, du temps nécessaire à l'organisation concertée des candidatures. »

(François Baye Maire de Lescun)

Après avoir obtenu le report de cette élection, les béarnais désigneront leurs représentants qui démissionneront, suivis plus tard par un membre de droit et deux, désignés par le préfet, espérant ainsi gagner le temps nécessaire pour un recours en conseil d'Etat et un nouveau décret.

2.3.2 Un décalage persistant entre annonces, perception et réalité

Le fait que le nouveau décret acte cette extension de territoire du parc national pose problème et la confusion entre les deux zones et leurs réglementations respectives, pourtant bien distinctes, ne fait qu'amplifier les craintes.

Mais que dire alors de la communication sur ce sujet. Quand ni la loi, et encore moins le décret n'affirment clairement cette gestion partagée de la zone d'adhésion, que l'ordre de la procédure laisse penser le contraire, il est, semble t'il, préférable d'affirmer que le fait remarquable est la confirmation de deux zones distinctes. Pourtant, l'absence de communication sur ce sujet laisse penser le pire, que l'objectif premier serait avant tout «une nouvelle confiscation territoriale ».

La présentation faite par le parc met en avant le travail de la mission « Giran ».

La loi répondrait à une demande de décentralisation, permettrait un rééquilibrage entre le conseil d'administration, son président et le Directeur et son autorité de Tutelle, acterait la séparation entre la zone cœur et la zone d'adhésion, oubliant donc d'aborder l'extension de l'aire du parc qui en découle.

La loi acte la possibilité de créer une réserve intégrale.

Le Conseil d'administration du parc décide que le Parc National des Pyrénées n'en mettra pas en place. La possibilité que cette position change mais aussi les expériences négatives des dossiers ours et vautours font craindre l'interdiction d'accéder, à court ou à moyen terme, à ce que les locaux considèrent toujours comme leur territoire.

Le décret prévoit deux nouvelles interdictions dans la zone cœur: l'utilisation de produits toxiques et les éclairages artificiels. La crainte des bergers est de ne plus pouvoir traiter leurs bêtes, ne pouvoir éclairer leurs cabanes.

Un autre changement qui fait débat: les autorisations de circulation sur les pistes à l'intérieur de la zone cœur. La loi d'avril 2006 transfère ce pouvoir au directeur du parc, ceci irrite certains élus, et provoque un vent de protestation dans les vallées d'Aspe et d'Ossau.

2.3.3 Le caractère hiérarchique conféré au directeur et à la charte

Le rôle du conseil d'administration et son corollaire, celui du directeur, les attributions accrues de ce dernier et la communication contraire qui en est faite sont aussi des points majeurs d'achoppement.

Le décret de création de 1967 précisait dans l'article 4 : « Le conseil d'administration définit les principes que le directeur du parc doit observer »

L'article 7 stipulait que le directeur du parc donne son avis sur les projets concernant l'aménagement des bois et forêts

Selon l'article 33

« Le conseil d'administration définit les principes de l'aménagement, de la gestion et de la réglementation du parc que le directeur doit observer.

Il délibère sur un programme d'aménagement du parc [...]

Il se prononce sur le rapport annuel d'activité établi par le directeur.

Il délibère sur toutes les questions qui lui sont soumises soit par son président soit par le directeur.

Il contrôle la gestion du directeur. »

L'article 44 précisait également que le directeur avait la compétence, après consultation des maires intéressés pour régler l'accès et la circulation.

Dans le nouveau décret s'est une autre hiérarchie qui se dessine.

Le directeur autorise ou réglemente l'ensemble des activités sans que soit faite la moindre référence aux communes, aux maires ou même au président du Parc qui semble disparaître avec les prérogatives de son conseil d'administration.

Désormais le directeur « rend compte au conseil d'administration ».

(cf. annexes)

Et pourtant, encore une fois le rapport Giran prévenait :

« Rappeler, qu'en réalité, il appartient au conseil d'administration de définir les principes de la politique réglementaire du parc et, au directeur, de simplement l'appliquer, devient une obligation quand on observe à quel point certains décrets de création de parcs et certaines pratiques ont « oublié » cette hiérarchie démocratique. »

La communication du parc stipule que la charte est un instrument d'orientation et non de réglementation mais une crainte exprimée par les locaux est de perdre leur pouvoir de décision notamment en matière d'urbanisme.

La loi de 2006 précise dans son article 3 :

« Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales doivent être compatibles avec les objectifs de protection et les orientations de la charte du parc national. Lorsque l'un de ces documents est approuvé avant l'approbation de la charte, il doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans à compter de l'approbation de celle-ci. »

2.3.4 Une gestion calamiteuse du problème des vautours et du dossier « Ours »

A plusieurs reprises le député Giran aborde ce sujet délicat qu'est la relation entretenue entre les agents du parc et les populations locales. Il parle de la suspicion dans laquelle sont souvent tenus par les personnels des parcs, les populations locales et les élus. Il dénonce le zèle du personnel, fait remarquer que la composition des comités scientifiques devrait mieux intégrer les préoccupations anthropocentriques. Il sollicite un dialogue entre les autochtones qui ont la mémoire du lieu et l'administration du parc qui en a la police,

« Un parc « à la française » davantage qu'une « réserve à l'américaine », un parc ouvert plus que fermé, un parc qui respecte et préserve la vie de la faune, de la flore... et des hommes. »

Et s'il est un sujet où il n'y a pas de dialogue, s'est bien celui de la gestion des espèces qui peuvent poser problèmes, à un moment donné, à ces populations locales.

Le dossier de consultation et d'enquête publique portant sur la modification du décret de création du PNP précise : « l'ours des Pyrénées, dont un noyau subsiste en Béarn, constitue un enjeu essentiel en matière de patrimoine naturel » même si le rapport Giran précise : « l'ours brun qui habite en fait en dehors du parc »

« Or, la montagne reste peuplée de montagnards, les îles d'iliens, les forêts de forestiers, les pâturages de bergers, les hameaux d'habitants. On ne peut à la fois regretter la désertification des campagnes et refuser, dans le même temps, de favoriser le maintien d'activités et d'usages traditionnels.

La chasse ou la pêche a tout autant contribué à assurer un équilibre écologique qu'à l'hypothéquer.

Il faut donc être raisonnable car les effets nuisibles d'un excès de protection peuvent parfois être aussi importants que ceux d'un excès de développement. »

Dans ces dossiers de gestion des espèces, ce dont souffrent les populations locales, en premier lieu, c'est bien de cette absence de dialogue, de cette impossibilité d'exprimer leur avis sur ces sujets, de pouvoir expliquer pourquoi à leur avis l'administration centrale fait fausse route.

Pire encore, c'est la position de mépris à l'égard de ces populations dont le dossier relatif aux vautours est le plus symptomatique.

Mettre d'abord systématiquement en doute les témoignages des autochtones.

Argumenter et leur opposer différentes expertises et études diverses quand le quotidien leur montre une autre réalité, c'est bien l'occasion de creuser ce fossé entre élite centrale et locaux.

2.4 L'expression de cette colère

Selon le rapport Giran, lorsque l'alchimie entre directeur et président ne fonctionne pas, les locaux commencent d'abord par lutter, se contentent ensuite de siéger, puis finissent par s'absenter.

« Cette attitude n'aurait aucun caractère de gravité si elle n'altérait pas le bon fonctionnement du parc. Mais, notamment en zone périphérique, elle hypothèque fortement la mise en oeuvre et l'efficacité d'une politique contractuelle nécessaire de développement durable. »

« Ce boycott des élus censé répondre aux tentations hégémoniques de l'administration du parc aboutit à une situation d'échec à laquelle il faut sans tarder remédier. C'est d'ailleurs cette méfiance réciproque qui entrave des procédures de création dont certaines restent « en rade » depuis plusieurs années. »

Le principal risque est bien celui-ci. Au terme de cette procédure, quand la désaffection sur ce sujet est déjà beaucoup trop répandue, devant le fossé abyssal qui ne cesserait de se creuser entre attentes locales et politiques nationales, les acteurs locaux risquent bien de quitter ces instances bien loin de leur réalité, de leur quotidien.

Si le risque bien réel que les communes n'adhèrent pas à la charte existe, celui de voir établir une charte vide de tout sens et ainsi de laisser un mauvais décret fixer la règle du jeu serait bien pire.

Les décisions qui seraient prises ensuite pourraient conduire à des situations conflictuelles et à de sérieuses difficultés.

A ce jour, les réactions sont quelque peu différentes en Bigorre et en Béarn.

Cette distinction, héritée de spécificités historiques et culturelle ne doit pas faire perdre de vue la similitude du mode de gestion particulier, propre à tout le massif pyrénéen, l'attachement passionnel à cette nature, l'appropriation collective de ces territoires.

La géographie et les hommes font dans ce dossier la seule différence.

Les deux ont fait que le parc ne c'est pas construit de la même manière dans les deux secteurs.

Dans les Hautes Pyrénées, la partie zone centrale en altitude ne présente pas du tout le caractère anthropisé de la zone périphérique. L'aménagement des stations et des routes d'altitude étaient déjà, en grande partie réalisés lors de la création du Parc. L'élevage avait déjà opéré une mutation vers la production de race à viande et le monde agricole adopté comme l'ensemble de l'économie le principe de pluriactivité.

Ainsi dans cette partie du massif, les relations entre les gestionnaires de ces deux secteurs bien distincts furent bonnes, jusqu'à la réintroduction d'ours et les exactions des vautours en zone périphérique.

Si la logique de compensation et le jeu politique font que cette stratégie trouve encore sa raison d'être, il ne faut pas négliger l'effet négatif qu'on ces deux dossiers sur de plus en plus d'élus, et plus encore sur les populations.

Dans les Pyrénées Atlantiques la distinction entre les deux zones n'est pas aussi nette et l'économie encore fortement dépendante de cette relation au territoire, l'agriculture et la forêt des secteurs majeurs d'activité.

La confusion des deux zones a très tôt produit de sérieux conflits et très vite opposée ces acteurs du territoire aux associations de protection de l'environnement et à leurs représentants.

La personnification même de ces conflits au cours de ces décennies et sa persistance encore aujourd'hui ne doit pas être minimisée.

Le rapport de la commission d'enquête publique conclue que « le projet a été rejeté globalement par un grand nombre de particuliers et d'élus des 2 départements même si l'opposition a été plus forte et plus véhémement dans les Pyrénées Atlantiques.

Il est à noter que dans ce département le pastoralisme est beaucoup plus présent que dans les hautes Pyrénées et que les ressources tirées de l'exploitation des alpages, des forêts et de l'hydroélectricité sont plus importantes que celles issues du tourisme. »

3 Comment sortir de ces situations conflictuelles ?

Au terme de ce constat il paraît important de comprendre comment alors même qu'un document comme le rapport Giran semblait dresser un constat précis de la situation et comporter toutes les mises en garde et préconisations nécessaires, la situation ait pu à ce point se compliquer, comment en sortir et peut être « éviter » que cela ne se reproduise ?

3.1 Vers une gouvernance qui traduise clairement une conception technocentrique de l'environnement

L'opposition entre les tenants du développement et les tenants de la protection de l'environnement fut souvent conflictuelle et parfois de façon violente comme dans la Vanoise, mais aussi dans les Pyrénées au Somport ou au sujet du Soussouéou.

La principale raison à la violence de ces conflits tient plus à l'exclusion et à l'ignorance mutuelle entre ces deux groupes d'acteurs qu'à l'impossibilité supposée de trouver un consensus.

C'est donc cette question du système d'acteurs qui se révèle centrale.

Elle renvoie à la notion de gouvernance.

La gouvernance étant l'art de gouverner dans cet environnement incertain, moins prévisible du fait du nombre important d'acteurs, de l'enchevêtrement des niveaux décisionnels, de leurs visions différenciées des problématiques, l'Etat, au fil des dossiers, à construit des alliances avec différents acteurs pour conduire ses politiques.

Ainsi le Galès définit la gouvernance comme « l'ensemble des arrangements formels et informels entre acteurs, à partir desquels sont prises et mises en œuvre les décisions ».

Les différents processus de coordination entre acteurs, coordination verticale et horizontale peuvent permettre l'émergence d'un « acteur collectif » (Gerbaux, Marcelpoil ; 2006).

Dés lors il est probable que plus le processus de coordination sera large, plus il sera possible de qualifier cet acteur de collectif.

Dans le domaine de l'environnement, parmi ces alliances, celle avec le monde associatif tient un rôle déterminant.

Avec cette mutation du processus de gouvernement, vers plus de gouvernance, la décentralisation et l'évolution des textes qui l'accompagnent confèrent davantage de prérogatives aux acteurs locaux.

Par exemple, sur le plan législatif, la Directive d'aménagement nationale du 22 novembre 1977 valide le changement de cap des politiques d'aménagement de la montagne.

L'Instruction ministérielle relative aux projets d'aménagements touristiques du 4 janvier 1977 préconise de mener une démarche globale, prend en compte les équilibres socio-économiques du tissu local, et favorise une intervention plus active des acteurs locaux afin qu'ils deviennent maîtres de leur développement.

La loi Montagne de 1985 a également mieux pris en compte les acteurs locaux et les réalités locales.

La totalité des procédures territoriales actent désormais cette évolution et la constitution de différents groupes de travaux ou de conseils d'administration pluralistes l'illustre parfaitement.

Pourquoi alors dans ce domaine de l'environnement les choses seraient elles différentes ?

J. Theys distingue trois conceptions de l'environnement :

-Une conception objective et biocentrique :

« Assimilé à la nature, l'environnement se définit comme une collection d'objets naturels en interaction (espèces, milieux, écosystèmes) dont il s'agit d'assurer la conservation ou la reproduction. ».

La préservation de la nature est considérée comme l'unique objectif.

-Une conception subjective et anthropocentrique :

« L'environnement est assimilé à un ensemble de relations entre l'homme et le milieu naturel ou construit dans lequel il vit ».

Cette conception restreint le champ de l'environnement à celui utilisé par et pour l'homme.

Le but est ici de maximiser le bien-être humain.

-Une conception technocentrique ou clinique :

La définition de l'environnement est, dès lors, fondée sur les interrelations entre l'homme et la nature.

Elle vise à déterminer ce qui dans la nature est acceptable pour l'homme, et dans les activités humaines, acceptable pour la nature.

Ces conceptions divergentes sont à l'origine des conflits entre acteurs.

Les deux premières conceptions (objectives et subjectives) sont à la base de l'affrontement entre écologistes et tenants du développement.

« La troisième conception correspond plus à celle des tenants du développement durable, puisqu'elle prend en compte la nature et l'homme dans les mêmes proportions, visant l'équilibre et l'harmonie entre les deux. Le développement de cette conception technocentrique témoigne ainsi d'une relative appropriation du développement durable. » (Hatt-Marcelpoil)

Si cette troisième conception semble désormais gagner du terrain il est curieux de constater que dans le processus de gouvernance qui nous concerne, alors même que la vision technocentrique semble correspondre à l'objectif de développement durable souhaitée dans la zone d'adhésion, alors que le seul objectif de protection ne semblait pas poser de problèmes en zone centrale, notamment dans les Pyrénées centrales, la vision biocentrique défendue par les associations de protection de la nature puisse menacer de s'imposer sur tout le territoire, et s'impose déjà en matière de gestion des espèces.

Comment alors ne pas laisser craindre aux locaux, comme le relève Jacques Theys dans « La Gouvernance, entre innovation et impuissance » que l'on soit dans cette critique des modes de gouvernance portant sur l'absence de relation entre ces processus de participation et la partie plus traditionnelle des politiques publiques, entre « gouvernement » et « gouvernance »

Il écrit :

« Certains soupçonnent cependant le discours généreux sur la transparence démocratique de n'être qu'un paravent derrière lequel - ou à côté duquel - se restructurent les politiques traditionnelles.

D'un côté est entretenue une très large confusion entre processus participatif et démocratie représentative- comme si les objectifs et les attentes pouvaient être de même nature. De l'autre on constate un fréquent découplage entre les discours et les réalités – entre les consultations et les décisions, entre les décisions et leur mise en œuvre, entre les procédures formelles et les négociations informelles, entre les expériences de délibération et la démocratie représentative – comme s'il y avait de plus en plus de difficultés à articuler la politique de l'opinion et les grands choix stratégiques sur les problèmes ; d'où l'impression d'une certaine « schizophrénie de l'action publique », mais aussi que le sentiment que les formes participatives ou délibératives de gouvernance sont plus souvent cantonnées soit à une fonction d'alibi, soit à un rôle symbolique, soit à la gestion des crises- lorsque « les jeux sont faits », les décisions marginales, ou les pouvoirs publics fortement délégitimés.»

Dans le cas qui nous préoccupe il serait catastrophique que l'Etat adopte une telle posture, encouragé par le lobby écologiste, accroché à des prérogatives qui n'ont jamais été les

siennes, sur une vision biocentrique de l'environnement bien plus adaptée aux réserves à l'anglo-saxonne qu'aux parcs à la française.

Le rejet systématique auquel conduirai une telle politique serait préjudiciable en premier lieu pour la gestion de l'environnement elle-même.

Le dossier « Ours » est révélateur de cet état de fait. Alors que les Béarnais étaient prêts, après concertation, à accueillir deux femelles, la position autoritariste des services de l'Etat et l'absence d'expertise suffisante lors des dernières réintroductions conduisent à la mise en péril des individus lâchés dans la partie la plus inadaptée et au rejet durable par la population de tout le processus y compris là où il était accepté.

3.2 Adapter la procédure

Pour construire un projet de territoire, une autre démarche que descendante est nécessaire.

Dans le dossier d'enquête publique il est précisé que :

Le cadre général est défini par la loi de 2006 qui « ouvre des options à définir, ou non, par le décret de création de chaque parc.

Le décret (adopté en avril 2009) doit préciser les options de ce cadre pour chaque parc national.

A l'intérieur de ce cadre, sera définie la charte.

Ajouter l'article L.331-3 de la loi de 2006 :

« Le projet de charte du parc national est élaboré par l'établissement public du parc national ou par le groupement d'intérêt public le préfigurant. Il est transmis pour avis aux collectivités territoriales intéressées et à leurs groupements concernés. »

Donner davantage de pouvoir au directeur et minimiser le rôle du conseil d'administration, conférer un caractère hiérarchique à la charte sur les autres documents, notamment d'urbanisme, et toutes les conditions sont réunies pour obtenir méfiance, colère et rejet.

Le dossier d'enquête publique résume ainsi la démarche et toute son inversion calendaire:

Le code de l'environnement (loi du 14 avril 2006 et décret général du 28 juillet 2008 du CE)

« doit être conforme avec »

Le décret de création du parc (avril 2009)

« doit être conforme avec »

La charte.(encore à élaborer)

Après l'adoption de la loi, il était préférable d'élaborer, avec tous les acteurs, le projet de territoire, de le traduire par la charte et de lui donner ensuite son caractère légal par un décret.

D'autre part, le dossier de consultation et d'enquête publique précise que :

« Le conseil économique, social et culturel a pour mission de favoriser un dialogue avec la société civile pour permettre un bon pilotage de la charte. »

Cette structure dans un tel contexte trouverai toute son utilité or, à ce jour, aucune précision n'est apportée sur sa composition, sur le mode de désignation de ses membres.

Mais le fait que, désormais, le directeur « rende compte » seulement, au conseil d'administration,

qu'à coté du conseil d'administration siège un conseil scientifique mais aussi un conseil économique, social et culturel, ne peut que laisser craindre une dispersion des compétences et attributions et de fait un renforcement du pouvoir du directeur.

Le renforcement du rôle du Conseil d'administration était préférable, la consultation d'un conseil économique, social et culturel comme celle du conseil scientifique par ce conseil d'administration nécessaire et préalable aux décisions que le directeur serait chargé d'appliquer.

Le député Giran prévenait pourtant dans son rapport :

« Rappeler, qu'en réalité, il appartient au conseil d'administration de définir les principes de la politique réglementaire du parc et, au directeur, de simplement l'appliquer, devient une obligation quand on observe à quel point certains décrets de création de parcs et certaines pratiques ont « oublié » cette hiérarchie démocratique. »

Une autre maladresse fut incontestablement la demande de désignation d'un référent.

Dans cette partie du territoire où la multitude d'acteurs intéressés par ces questions liées à l'environnement imposait l'ouverture de parole au plus grand nombre, s'adresser à un interlocuteur privilégié laisse forcément craindre une confiscation du débat.

(Cf. annexe : Lettre du maire de Sarrance)

3.3 Sortir de ce jeu de rôle

Les associations de protection de la nature, prenant connaissance de l'arrêté du ministère de l'écologie qui suivant cette fois, les recommandations du rapport Giran, désigne les nouveaux membres du conseil d'administration du parc national des Pyrénées, présentent le communiqué suivant :

« Le représentant des Associations de Protection de la Nature et de l'Environnement (APNE) pour les Hautes-Pyrénées au sein de ce conseil d'administration était depuis la création du PNP, un membre qualifié de France Nature Environnement (FNE) Midi-Pyrénées (fédération régionale des APNE), elle-même affiliée à la fédération nationale.

Désormais, avec cet arrêté, c'est Mme Broueilh, représentante de l'association pour la protection du patrimoine pyrénéen (ASPP 65) qui siègera.

Jusqu'ici, celle-ci siégeait déjà au CA du Parc, comme représentante de la chambre d'agriculture des Hautes-Pyrénées. Créée en 2000, l'ASPP 65 représente essentiellement divers éleveurs et agriculteurs du département. Agréée depuis moins de deux mois au titre du code de l'environnement l'ASPP 65 s'oppose au plan de restauration de l'ours brun dans les Pyrénées. Pour exemple, un extrait de sa déclaration lors du Comité départemental sur le pastoralisme et la gestion de l'espace montagnard du 22 juin 2007 :

« Nous en avons assez de l'autisme de tous ceux à qui nous avons longuement expliqué que la cohabitation reste un leurre. C'est pourquoi, compte tenu des éléments de prédation et de dangerosité nous exigeons de l'Etat et de ses représentants :

- la capture immédiate de cette ourse (Franska), et son retrait du massif pyrénéen
- l'arrêt définitif du plan de réintroduction de l'ours dans les Pyrénées
- la prise de mesures sérieuses et efficaces pour empêcher les nuisances des autres ours sur l'ensemble du territoire pyrénéen. »

A quoi pense le Ministère de l'Ecologie en faisant représenter, au sein du PNP, la protection de la nature par une association dont les buts sont clairement autres ? Ceci alors qu'une importante proportion des administrateurs désignés se range déjà dans les rangs des opposants au plan de restauration de l'Ours...

Est-ce le début d'une manœuvre destinée à abandonner ce plan ?

Nous avons pourtant clairement informé, à deux reprises, le préfet des Hautes-Pyrénées de notre attachement aux objectifs du PNP et à ses activités de développement durable. »

Arc-boutées sur leurs prérogatives il est inquiétant de voir comment de telles associations peuvent limiter la protection de l'environnement, de toute la biodiversité, l'idée même de développement durable à un plan de réintroduction d'ours slovènes sur un territoire inadapté depuis la moitié du siècle passé.

Michel Geoffre de France Nature Environnement déclare dans la presse :

« La nomination d'un représentant d'une association peu soucieuse du devenir de la faune pyrénéenne détériore les relations du PNP avec les nombreuses APNE locales qui se battent depuis une trentaine d'année pour la préservation de la biodiversité.

Face à ce que nous considérons comme une véritable provocation, nous prenons des dispositions pour que le Ministre revienne sur une telle décision. Par ailleurs nous informons dès à présent la Commission Européenne de cette situation qui met formellement en péril le programme de restauration de l'Ours brun des Pyrénées. »

Une telle réduction des personnes opposées à la réintroduction d'ours qu'elles jugent incompatible avec la réalité d'un milieu préservé mais désormais inadapté à la survie même de ces individus implantés, à des personnes « peu soucieuse du devenir de la faune » est injurieux pour des personnes qui représentent réellement la population locale et la protection du patrimoine.

Une fois encore le rapport Giran prévenait :

« Un sentiment d'injustice est né dans le cœur de ceux qui avaient jusque là gardé avec jalousie et précaution les temples de la nature. Ne sentaient-ils pas peser sur eux les regards suspicieux que l'on adresse en général aux prédateurs, sinon toujours aux marchands du temple »

« Rien n'est pire que de laisser se développer ces antagonismes qui confinent au jeu de rôle.»

Et nous sommes bien dans ce cas de figure où des associations de protection de la nature se replient sur leurs prérogatives vieilles de plus de trente ans sans constater que la société a évolué, que l'idée même de préservation de l'environnement s'est répandue, et en grande partie grâce à elles.

Enfermée dans ce jeu de rôle, chacun serait condamné à tenir des positions de principe refusant dialogue, concertation, expertise et même réalité.

(Cf. annexes : Enquête Publique, observations formulées.)

3.4 Eviter la politisation du débat

Pour éviter la politisation du débat, son instrumentalisation même parfois, le préalable est le changement d'attitude à l'égard des locaux.

Le discours politique ne fait que traduire l'opinion présente dans l'électorat et lorsque il l'est majoritairement il conduit ceux qui le portent aux responsabilités.

Continuer d'afficher un tel mépris à l'égard de ceux qui ont de tout temps façonné cette nature sans cesser de la respecter, c'est garantir à ceux qui s'opposent avec le plus de force à ce discours, le soutien des populations ainsi calomniées.

Dans les Pyrénées, si le changement de comportement par les associations survenait il faudrait qu'il s'accompagne d'un changement générationnel dans le monde politique.

Dans ce jeu particulier, les mêmes acteurs, protecteurs de la nature sont de tous les conflits depuis la création du parc. Ils s'opposent avec la même virulence à des acteurs politiques tout aussi aguerris et installés d'aussi longue date, allant jusqu'à personnifier cette opposition, ces conflits.

Enfermés, chacun dans leur rôle, ils ne bougeront pas leurs positions d'un millimètre et quand même quelques acteurs politiques se sont, durant ces années passées, laissés convaincre par une politique de compensation, ils n'ont pas vu grandir dans ces communes le refus de cette politique inadaptée.

La tendance, de la part de l'Etat n'est plus désormais celle-ci : les restrictions budgétaires mais aussi l'évolution de la société font qu'une telle position n'est plus tenable.

Ainsi ces mesures de compensation sont décriées par de nombreux acteurs qui se refusent à cette substitution territoriale. Si les compensations s'amenuiseront inmanquablement, le fait que les enjeux divergent trop d'un espace à l'autre reste la préoccupation première.

La question de la gouvernance redevient alors centrale et l'association des locaux à la décision indispensable. Il faut s'orienter vers une logique de gestion globale et partagée des territoires.

« Une autre logique, plus consensuelle et contribuant sans doute à limiter les effets des arrangements politiques négociés, tend finalement à émerger (non sans difficultés) : la territorialisation des politiques de durabilité environnementale. » (Hatt-Marcelpoil)

3.5 Faire évoluer les relations avec les agents du parc

Le rapport Giran invite à diversifier le recrutement du personnel.

En effet, dans le cadre d'un corps unique, les gardes moniteurs des parcs font désormais l'objet d'un recrutement au niveau national.

Ceci peut toutefois induire plusieurs difficultés :

- « les connaissances techniques et scientifiques sont une chose, la connaissance du milieu culturel d'un territoire donné, de son vécu, de ses traditions, de son histoire en sont une autre. »

-« L'expertise, l'engineering, les connaissances juridiques sont indispensables pour assurer une bonne protection et une bonne mobilisation des ressources financières ; le sens du contact, du dialogue, de la pédagogie, du terrain deviennent nécessaires face à une fréquentation de plus en plus nombreuse et de moins en moins avertie dans les parcs nationaux.

Tout en restant gardes, les agents doivent de plus en plus devenir moniteurs.

Tout en conservant ses compétences techniques, le personnel des parcs doit développer la dimension humaine de son activité. »

Et dans le dossier des vautours notamment, un peu plus de diplomatie, de relationnel serait le bien venu pour ne pas exacerber davantage ce sentiment de mépris, de suspicion.

3.6 Accepter concertation et expertise

« Dans l'appropriation du développement durable, il serait finalement possible de trouver un équilibre entre les conceptions biocentrique et anthropocentrique. Tous les acteurs ne se positionnent pas encore sur une conception technocentrique, plus à même de répondre aux exigences du développement durable, mais il est envisageable de les amener sur ce créneau afin de favoriser le dialogue et l'appropriation du développement durable. »

« L'expertise territoriale joue ici un rôle indéniable. Les services de l'Etat visent ainsi à compléter leur action de contrôle de la légalité par une expertise environnementale plus poussée. » (Hatt- Marcelpoil)

Et dans les dossiers qui nous préoccupent les pouvoirs publics seraient bien inspirés de faire appel à davantage d'expertise, accepter la discussion, rechercher un consensus pour retrouver une légitimité actuellement décriée.

Le développement des outils de contractualisation est aussi le fruit d'une demande croissante de transparence, d'efficacité dans la gestion des fonds publics.

L'Etat se doit d'améliorer l'évaluation de ses politiques publiques et de favoriser de fait l'appropriation du développement durable par les acteurs concernés.

Ainsi il doit être possible de ne pas éluder ces questions de gouvernance environnementale notamment dans cette zone d'adhésion où l'objectif doit être celui d'un développement durable.

Il doit être possible d'évaluer ces politiques de gestion des espèces.

Il doit être possible d'évaluer ces politiques qui conduisent à réintroduire des Ours qui finissent écrasés sur des voix rapides, qui vont chercher leur salut en altitude pour finalement y périr ou qui fuient dans la plaine pour quitter un territoire bien trop anthropisé, désormais.

Il doit être possible de s'interroger sur le nombre adéquat d'individus d'une espèce qu'un territoire peut accueillir sans y fausser les équilibres environnementaux fragiles, sans maintenir artificiellement une potentielle sur densité.

D'envisager qu'une espèce, fut-elle protégée justement jusqu'ici, puisse, par la suite, par excès de protection, menacer des équilibres précaires.

Cormorans et hérons pillent aujourd'hui les rivières et torrents sans qu'aucune structure ne permette de s'en inquiéter.

Les vautours en surnombre, poussés par la faim, après l'arrêt de nourrissage artificiel, attaquent des bêtes vivantes, risquent de modifier durablement leur comportement, et il faut plusieurs années pour le faire seulement admettre.

Il devrait être possible de poser toutes ces questions sans que ceux qui les posent soient qualifiés d'Anti « quelque chose », mais considérés pour ce qu'ils sont seulement, soucieux de l'environnement, de leur environnement.

Il devrait être possible de défendre une autre opinion dans tous ces dossiers, la défendre au moins seulement face à cette vision biocentrique dominante et ceux qui l'expriment, ceux qui dicteraient demain la politique du directeur, seul décisionnaire dans ce domaine.

Peut-être une nouvelle structure comme le conseil économique social et culturel permettra l'expression d'un point de vue différent, mais c'est bien le conseil scientifique qu'il faudra ouvrir comme le préconisait le rapport Giran à des « conceptions plus anthropocentriques ».

Si le parc veut jouer un rôle d'expertise, d'accompagnement auprès des collectivités il faudra immanquablement que l'établissement public et ses agents adoptent et traduise une autre posture que celle, dogmatique, figée, dictée par les associations de défense de la nature à l'activisme démesuré, enfermées dans un jeu de rôle stérile.

3.7 Perspectives d'avenir

La seule porte de sortie est d'enfin adopter une bonne Gouvernance, celle qui implique réellement la majorité des acteurs locaux pour traduire la volonté de cet « acteur collectif »

Dans ces territoires, l'avancée à marche forcée reviendrait à condamner à une dégradation catastrophique des relations entre l'établissement public et les populations.

-Acter cette nécessité d'adapter le mode de gestion de l'aire d'adhésion vers davantage de concertation, de consensus, de partage des pouvoirs est une obligation.

-mettre en place le Conseil économique, social et culturel et le saisir de ces questions de gouvernance relève de l'urgence.

La tenue du premier Conseil d'Administration et le vote du règlement intérieur (composition et fonctionnement des instances consultatives) donneraient la possibilité de communiquer sur le sujet.

- Enfin et surtout accepter qu'au terme de la démarche, **un nouveau décret** vienne valider l'ensemble des remarques, affirme clairement la double mission du parc tout en précisant bien sa mission d'accompagnement, sur la zone d'adhésion ou le pouvoir local restera souverain.

Que les décisions concernant le cœur mais qui auraient une incidence sur la zone d'adhésion fassent l'objet d'une décision du Conseil d'Administration après avis des conseil scientifique et conseil économique social et culturel.

Rapidement annoncer que viendra ce nouveau décret pour avoir la moindre chance que reprenne cette concertation plus que jamais nécessaire.

Conclusion

Le parc national est une aide précieuse à la protection et la mise en valeur de ce territoire mais il n'est pas le seul à intervenir.

Si dans ce dossier, les maladresses où pire la volonté inavouée de l'Etat, peut laisser craindre une tentative de recentralisation, l'adoption d'une bonne gouvernance permettrait certainement à l'acteur collectif de faire les bons choix, de mener la bonne politique et de la faire partager au plus grand nombre.

Comme le précisait le rapport Giran, c'est l'alliance entre protection des espaces naturels et développement durable, entre le « naturel » et le « culturel », entre notre héritage et notre avenir que le parc national a pour mission et pour responsabilité de préserver et de pérenniser.

Dans les Pyrénées, ce lien entre notre héritage et notre avenir, c'est, nous l'avons vu, le mode de gestion particulier et collectif, qui en fut le meilleur garant.

La bonne gouvernance sera celle qui conduira à son maintien.

Le rapport Giran donnait les bonnes directives, le Parc a déjà infléchi, dans la même direction sa communication, il ne reste qu'à mettre le décret en conformité.

Bibliographie

Ouvrages, articles et documents techniques :

Theys J., 2003, La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement, Revue Développement durable et Territoire

Allemand S., 2007 « gouvernance : le pouvoir partagé », Dossier Web de Sciences humaines, février 2007

Le Galès, 2007,

Vles V., 2005, L'aménagement Touristique durable du territoire, UPPA UMR CNRS n°5603 « Société, Environnement, Territoire »

Hatt E et Marcelpoil E, L'appropriation du développement durable dans les territoires alpins

Giran JP, 2003, Les parcs nationaux une référence pour la France, une chance pour ses territoires, Rapport au premier ministre

Dossier de consultation et d'enquête publique portant sur la modification du décret de création du parc national des Pyrénées, 2008, Parc national des Pyrénées.

Rapport de la commission d'enquête sur la modification du décret de création du parc national.

Berot V., 2006, Pourquoi nous disons non à la réintroduction de l'ours dans les Pyrénées,

Caussimont G., 1997, L'ours brun des Pyrénées

De Marliave O., 2008, Histoire de l'Ours dans les Pyrénées, éditions Sud Ouest

Décrets, Lois :

Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux

Décret n° 2009-406 du 15 avril 2009 pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du parc national des Pyrénées Occidentales aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006

Décret n°67-265 du 23 mars 1967 créant le Parc national des Pyrénées Occidentales

Table des annexes

Annexe 1 : loi de 2006, art 1, 2, 3

Annexe 2 : décret de 2009

Annexe 3 : décret de 1967

Annexe 4 : enquête publique, exemple d'observations formulées.

Annexe 5 : lettre du Maire de Sarance

Annexe 6 : lettre de commission d'enquête au directeur du parc