PROTECTION DE LA NATURE ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL DANS LES PYRENEES

Johan Milian

▶ **To cite this version:**

Johan Milian. PROTECTION DE LA NATURE ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL DANS LES PYRENEES. Géographie. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2004. Français. NNT : . tel-00009976

HAL Id: tel-00009976

https://theses.hal.science/tel-00009976

Submitted on 25 Aug 2005

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE DE TOULOUSE-LE MIRAIL

Institut de Géographie Daniel Faucher

UMR Dynamiques Rurales

Protection de la nature

et développement territorial dans les Pyrénées

THESE

pour l'obtention du titre de Docteur de l'Université de Toulouse-Le Mirail

Discipline : Géographie & Aménagement

présentée et soutenue publiquement par

Johan Milian

Sous la direction de Monique Barrué-Pastor

Décembre 2004

Composition du Jury :

M. Alain ALCOUFFE, Professeur d'Economie, Université des Sciences Sociales de Toulouse, Directeur du Pôle européen de Toulouse

Mme Monique BARRUÉ-PASTOR, Directeur de recherche CNRS, ASM-MAP, Directeur de Thèse

Mme Marie-Claude CASSÉ, Professeur émérite de Géographie, Université de Toulouse-Le Mirail

M. Hervé GUMUCHIAN, Professeur de Géographie, Université Joseph Fourier de Grenoble

Mme Nicole MATHIEU, Directeur de recherche CNRS, Université de Paris X Nanterre

Remerciements

La conduite d'un travail de thèse constitue pour tous ceux qui l'ont vécue une expérience particulière marquée par la sensation angoissante de s'être engagé dans une quête obsessionnelle, au résultat improbable et au coût précieux. Sa réalisation ne serait probablement pas possible sans concours extérieur. Je souhaite ici remercier tous ceux qui m'ont apporté leur soutien, leur aide et qui m'ont manifesté leurs encouragements, et plus particulièrement certains d'entre eux. Mes parents bien sûr, qui les premiers m'ont donné le goût et le respect des choses de la vie et éveillé à la curiosité critique. Monique Barrué-Pastor, ma directrice de thèse, dont les conseils scientifiques, le sens aiguisé de l'efficacité analytique et le soutien ont été indispensables à la production de ce manuscrit. Les membres des équipes de recherche qui m'ont accueilli, l'UMR GEODE où j'ai débuté ma formation et l'UMR DYNAMIQUES RURALES que j'ai depuis rejointe. Frédérique pour son franc dynamisme et sa précieuse collaboration. Sylvia, Olivier, Nicolas, Corinne, Eve-Anne et Bernard pour leur patient et fructueux travail de relecture. Stéphane, Gilles, Sandrine, Françoise pour l'aide précieuse et le soutien qu'ils m'ont toujours apportés, et bien sûr Olga pour sa fidèle présence durant le travail de rédaction. Mes remerciements s'adressent également à la Fondation Lassence qui m'aida financièrement à engager cette recherche et bien entendu à toutes les personnes que j'ai sollicitées et qui ont contribué à leur manière, à la réalisation de ce doctorat.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE p. 3

CHAPITRE PRELIMINAIRE p. 5

PREMIERE PARTIE - GENESE ET APPLICATION DES POLITIQUES DE PROTECTION DE LA NATURE DANS LE MASSIF PYRENEEN p. 71

CHAPITRE UN - POLITIQUES ET PRATIQUES DE PROTECTION DANS LES PYRENEES DURANT LA PERIODE FONCTIONNALISTE (1913 /1975) p. 80

CHAPITRE DEUX - L'EMERGENCE DES "POLITIQUES DE LA NATURE" ET LE TOURNANT DES ANNEES 1980 p. 135

CHAPITRE TROIS - LA RECOMPOSITION DES PRATIQUES DE LA PROTECTION AUTOUR DES NOUVEAUX ENJEUX EUROPEENS ET REGIONAUX DEPUIS 1995 p. 197

DEUXIEME PARTIE - LES RELATIONS ENTRE LES PRATIQUES DE LA PROTECTION DE LA NATURE ET LES ACTIVITES SOCIO-ECONOMIQUES DANS LES PYRENEES p. 277

CHAPITRE QUATRE - LES ACTIVITES DU SECTEUR PRIMAIRE ET LA PROTECTION DE LA NATURE DANS LE MASSIF PYRENEEN p. 279

CHAPITRE CINQ - LA PROTECTION DE LA NATURE FACE AUX AMENAGEMENTS STRUCTURANTS DANS LES PYRENEES p. 383

CHAPITRE SIX - LES PROCESSUS TOURISTIQUES ET LES ESPACES NATURELS PROTEGES PYRENEENS p. 466

TROISIEME PARTIE - LA CONSTRUCTION ET LE ROLE DE LA PROTECTION DE LA NATURE DANS LES DYNAMIQUES TERRITORIALES DES PYRENEES p. 589

CHAPITRE SEPT - LA DIALECTIQUE DU DEVELOPPEMENT MONTAGNARD ET L'INTEGRATION DE LA NOTION DE PROTECTION p. 591

CHAPITRE HUIT - LA NATURE PROTEGEE COMME RESSOURCE TERRITORIALE EN MONTAGNE p. 701

CONCLUSION GENERALE p. 801

BIBLIOGRAPHIE p. 811

TABLE DES MATIERES p. 845

ANNEXES

« Alors dans les Pyrénées, la Nature encore vierge et sauvage, ses sites,
sa faune et sa flore seront sauvegardés. Et même son exploitation
car au montagnard seront assurés une existence meilleure,
par la restauration des terrains et des moyens plus étudiés de production,
et de nouvelles ressources, par la chasse, la pêche et surtout le tourisme.
La vie pyrénéenne trouvera ainsi les voies de sa rénovation. »

Jean Sermet
Discours de clôture du XVII^{ème} Congrès de la Fédération Pyrénéenne
d'Economie Montagnarde, 1962.

INTRODUCTION GENERALE

L'émergence puis la diffusion de la notion de protection de la nature constituent l'un des témoignages les plus riches d'enseignement sur la complexité des relations entre l'homme et son environnement. Elaborées à partir de la diversité des héritages, des représentations et des techniques caractérisant les rapports entre les sociétés et la nature, la construction et la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques à la "protection de la nature", a accompagné depuis le siècle précédent les mutations profondes de l'espace de vie des sociétés occidentales, contribuant à l'apparition et l'essor de nouvelles formes d'organisation et de nouvelles fonctionnalités de l'espace géographique. L'idée principale de ce travail de doctorat se fonde sur le postulat que les stratégies d'acteurs élaborées autour de la protection de la nature participent de la mise en valeur et de l'organisation de l'espace, constituant ainsi une composante active du développement territorial.

Notre souci est de contribuer à l'étude du rôle de la protection de la nature dans les processus de construction des territoires. Il s'agit là d'un champ de recherche privilégié pour la géographie, dont la démarche scientifique s'inscrit épistémologiquement dans la problématisation des relations entre l'homme, le milieu et l'espace. Dans un contexte marqué par la diffusion planétaire d'un modèle de société fondé sur la croissance économique, l'intérêt accordé aux articulations entre les réflexions sur l'aménagement de l'espace, son "artificialisation", et la préservation des "ressources naturelles" a été grandissant. La formulation de cette problématique d'interface, que Pierre George plaçait au cœur de la réflexion sur le

concept d'environnement[1], a été à l'origine de nombreuses investigations sur les dynamiques de fonctionnement et d'évolution des espaces bioanthropisés. Certaines thématiques relatives à l'articulation entre l'organisation et la conduite d'activités humaines et les enjeux de protection de la nature ont ainsi bien été abordées. Nous reviendrons plus en détail sur ces travaux qui constituent des études de référence indispensables. Cependant, l'étude plus particulière des interactions entre les politiques de protection de la nature et les dynamiques du développement territorial a fait, jusqu'à une période récente, l'objet d'assez peu de travaux de recherche chez les géographes français.

L'analyse des implications de la protection de la nature dans l'organisation de l'espace de vie des sociétés constitue selon nous un objet de recherche très intéressant pour l'exploration des questionnements propres à la géographie car elle permet notamment d'étudier la notion de territoire comme produit de l'interface entre le physique et le social. Elle met ainsi en perspective deux notions qui ont longtemps été perçues comme *a priori* antinomiques - celle de protection et celle de développement – car renvoyant aux contradictions du rapport entre nos sociétés et la nature.

Notre premier objectif a d'abord été de préciser la construction théorique de cet objet de recherche afin de pouvoir dégager les éléments qui allaient sous-tendre notre analyse et émettre nos hypothèses générales. Nous avons ensuite mis en relation ces éléments théoriques avec la problématique de la recomposition des espaces ruraux en Europe occidentale, afin de mieux cerner les éléments du sujet que nous souhaitions étudier. L'inscription de notre questionnement dans l'étude d'un type d'espace géographique précis, la montagne, a permis d'alimenter notre problématique et de définir des limites précises aux objectifs de notre travail de thèse. Cette mise en relation a révélé la forte interpénétration des enjeux de protection et des enjeux de développement en zone de montagne et la richesse qu'y revêt l'exploration de l'interface nature/société. L'étude que nous avons développée sur le massif des Pyrénées constitue l'exemple autour duquel se construit notre thèse.

[1] GEORGE P., 1971, *L'environnement*, PUF, coll. QSJ., 127 p.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

Ce chapitre présente les éléments qui ont servi à la construction théorique de notre travail de doctorat. Il expose le cheminement intellectuel et méthodologique que nous avons effectué afin de poser les repères qui ont guidé l'élaboration et l'exploration de notre problématique de thèse. Le sujet que nous avons traité se place en effet au carrefour de nombreux questionnements scientifiques et peut être appréhendé d'une multiplicité de manières. Afin d'éviter une dispersion excessive, nous en restituons ici les éléments de cadrage qui animent la logique démonstrative de notre travail.

Nous nous attacherons dans un premier temps à exposer la réflexion que nous avons menée pour appréhender et construire un sujet de recherche sur les interactions entre les politiques de protection de la nature et la notion de développement territorial. Dans un deuxième temps, nous évoquerons les conditions de l'application du cadre d'analyse produit au domaine plus particulier des espaces montagnards. Nous achèverons ce chapitre introductif par la présentation du massif pyrénéen que nous avons retenu comme cadre de cette étude.

1. LA PROTECTION DE LA NATURE : REGARD CRITIQUE SUR LES FONDEMENTS THEORIQUES ET LES DISPOSITIFS

Au cours de leur histoire, la plupart des sociétés humaines ont éprouvé le besoin de limiter l'accès à la nature et les utilisations qui en sont faites. Très tôt, les mesures employées cherchèrent à restreindre la jouissance de certaines composantes de l'espace physique, jugées d'une importance particulière en raison de la valeur marchande ou culturelle qui y était associée. Cette limitation des usages de la nature reposait sur le souci de son utilisation et de son exploitation. Elle a inauguré une logique de discrimination spatiale entre des zones dévolues aux aménagements humains et des zones considérées comme naturelles. Cette démarche ségrégative a constitué à partir du 18ème siècle le fondement idéologique et technique de l'idée moderne de protection.

1.1. LES FONDEMENTS DE LA NOTION DE PROTECTION DE LA NATURE

Historiquement, l'idée de protection de la nature a été forgée à partir de considérations économiques, religieuses et politiques. Avant l'ère industrielle, les motivations relevaient d'abord du principe de la gestion des biens rares, afin de garantir la disponibilité de certains types de ressources pour les besoins d'un groupe dominant ou de la communauté dans son ensemble. Les forêts protégées par l'administration impériale romaine, les *warrens* mérovingiennes ou les réserves féodales forestières et cynégétiques dont on a trouvé trace un peu partout en Europe (comme chez d'autres civilisations) en sont autant d'exemples[2].

Des restrictions d'accès à des parties de l'espace furent également bâties autour du registre de la sacralité. La fonction symboliste attachée à des éléments précis de l'environnement d'une communauté (un arbre, un bois, une source), parfois transfigurés dans les imaginaires collectifs de par leur caractéristique intrinsèque "sauvage", "(sur)naturelle" (les grottes, la haute montagne, les étendues énigmatiques de marais) car situés aux marges de l'œkoumène, a elle aussi généré des formes de protection de la nature. Ces expériences ont ainsi consacré le principe de territorialisation d'une protection de la nature. Elles soulignent déjà l'ambivalence de cette notion qui porte à la fois sur des biens matériels et des biens idéels et partitionne l'espace-construit.

Au premier abord, la protection de la nature telle qu'elle est collectivement représentée aujourd'hui – c'est-à-dire une action fondée sur l'expertise des sciences biologiques visant à maintenir des éléments du biosystème menacés par l'action de l'homme - n'a semble t-il que peu de rapport avec ce qui constituait au sein des sociétés de subsistance et préindustrielles, des méthodes de gestion des ressources naturelles. Elle n'en est pourtant pas très éloignée dans la forme car la protection de la nature, au sens contemporain du terme, est le fruit d'un cheminement intellectuel qui a créé ses propres lieux de sacralité et inventé ses mythes symbolistes[3], investissant l'espace physique de ses propres représentations chorographiques.

La notion de protection ne peut, par principe, être raisonnée sur la seule conception d'une nature déshumanisée. Cette situation est la conséquence de l'histoire des pratiques sociales de la nature. L'idée de protection de la nature doit être en effet considérée comme le fruit hybride de deux référentiels sociaux : le référentiel providentialiste, qui a offert une explication démiurgique du monde et a

[2] Nous rappelons que notre propos se limite à traiter le cas des sociétés occidentales.

[3] L'avifaune notamment, certains oiseaux étant désignés dès le 19ème siècle "auxiliaires de l'agriculture" (GUYONNET M.-H., "La chasse aux petits oiseaux et la dialectique Nord/Sud, **in** BOYER M., HERZLICH G. & MARESCA B., (coord.), 2001, *L'environnement, question sociale - Dix ans de recherches pour le Ministère de l'Environnement*, Éd. Odile Jacob, Paris, p. 57-65) mais aussi l'arbre (CORVOL A., ARNOULD P. & HOTYAT M. (sous la dir. de), 1997, *La forêt - perceptions et représentations*, L'Harmattan, 401 p.) ou plus près de nous la "grande faune charismatique".

permis de situer l'homme par rapport à la nature, et le référentiel développementaliste, associé à l'essor des sociétés industrielles organisées autour d'un modèle centré sur les valeurs, les représentations et les besoins exprimés par une culture sans cesse plus urbaine[4].

La protection institutionnelle de la nature est historiquement l'œuvre des sociétés occidentales, qui ont été porteuses des référentiels de "progrès", de "développement" au travers des modèles précapitalistes (mercantilisme, colonialisme anglo-saxon) puis industriels qu'elles ont édifiés. La finalité de la protection de la nature ne se posait ainsi pas *a priori* en rupture avec le référentiel dominant de la croissance industrielle, puisqu'elle en était le produit[5]. Sur le plan théorique, elle a été présentée comme une "antithèse complémentaire" de l'artificialisation de l'espace et de la consommation des ressources naturelles, dont l'expression la plus aboutie se rencontre dans le courant conservationniste de la fin du 19ème siècle.

En pratique, les premières générations de politiques de protection sont issues de plusieurs mouvements développés dans les milieux intellectuels ; elles furent ainsi les produits d'une élite sociale. Le référentiel de protection s'est ainsi progressivement forgé à partir de la combinaison de quatre référentiels sectoriels :

- un référentiel administratif, fondé sur l'application du droit et le registre des politiques publiques ;
- un référentiel technicien, fondé sur la culture et les revendications de différents corps socioprofessionnels, dont l'héritage diffère selon les pays ;
- un référentiel symboliste, fondé d'une part sur des approches cosmogoniques et éthiques et d'autre part sur l'esthétique et le sentiment onirique de la naturalité, dont le "sensationnalisme paysager" et la notion de "nature charismatique" sont les meilleures illustrations ;
- un référentiel scientifique, dominé par les paradigmes avancés par les sciences du vivant, et marqué par les difficultés des sciences sociales à structurer et théoriser cet espace de recherche.

Cette origine plurielle a favorisé des approches diversifiées de l'idée de protection, une pluralité qui s'est manifestée à l'usage par une application faite de juxtapositions et par une non complémentarité des outils. D'autre part, les pratiques ont favorisé une certaine inertie qui a longtemps nié la nécessité d'une évaluation des politiques de protection de la nature, ce qui a fini par en rendre la lecture complexe pour ne pas dire parfois illisible.

[4] FINGER-STICH A. & GHIMIRE K., 1997, *Travail, culture et nature – le développement local dans le contexte des parcs nationaux et naturels régionaux de France*, L'Harmattan, 233 p.
[5] RICHEZ G., 1992, *Parcs nationaux et tourisme en Europe*, L'Harmattan, Paris, 421 p.

1.2. IDEOLOGIES ET PRATIQUES DE LA PROTECTION DE LA NATURE

A partir du milieu du 19ème siècle, les interprétations des problèmes de dégradation constatés sur certains milieux par les institutions ingéniriques, scientifiques et administratives mais aussi le traitement de la question sociale de l'exposition aux risques naturels, ont favorisé une approche de la protection dite conservationniste[6]. Celle-ci a été appliquée à partir d'une démarche d'action fondée sur l'exclusion des pratiques associées aux usages de la nature. La pérennité dans les représentations dominantes de ce modèle conservationniste de la protection illustre la force de la séparation intellectuelle que ces référentiels occidentaux ont posée entre le naturel et le culturel d'une part, l'urbain et le rural d'autre part.

Le courant conservationniste ne correspond donc pas à une époque déterminée dans l'histoire des pratiques de la protection mais en constitue un type d'approche. Le rôle majeur qu'il a joué et joue encore sur les représentations et les techniques a contribué à accentuer la dichotomie conceptuelle entre biosystème et sociosystème d'une part, et entre les composants du biosystème lui-même d'autre part. Ce raisonnement a abouti, dans sa conception la plus étroite que l'on a qualifié de "conservationnisme", à une approche qui considère « *l'existence de la nature comme acquise avec la suppression des usages et des fonctions sociales du patrimoine naturel* »[7]. L'idée d'une "nature à protéger" renvoie ainsi communément à celle d'une nature menacée dans son existence même par les actions et les usages anthropiques. L'utilisation réitérée de la "théorie de la dramatisation" des problématiques écologiques, développée par certains courants des sciences naturelles[8], a conduit à une vulgarisation des enjeux de la protection sous la forme de schémas manichéens, favorisant des représentations stratifiées du rapport nature/société. Elle a été encouragée, involontairement, par l'essor et la reconnaissance des théories de l'écologie odumienne. Longtemps adoptée par les ONG et notamment par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN*[9]), cette conception a présidé - ou tout du moins fortement influencé – les générations des politiques de protection de la nature de la période des Trente Glorieuses (1945-1975).

---

[6] Au sens employé originellement dans le monde anglo-saxon (FINGER-STICH A. & GHIMIRE K., 1997, op. cit.).
[7] GODARD O., 1989, "Jeux de nature : quand le débat sur l'efficacité des politiques publiques contient la question de leur légitimité" **in** MATHIEU N. & JOLLIVET M., 1989, p. 309-342.
[8] FABIANI J.-L., 1985, "Science des écosystèmes et protection de la nature", **in** CADORET A., 1985, op. cit., p. 75-93. ; PELLETIER Ph., 1993, *L'imposture écologique*, Géographiques RECLUS, 208 p.
[9] Les sigles et acronymes suivies d'un astérisque (*) sont développés dans le lexique situé en fin de deuxième volume en Annexe A0.

En érigeant une barrière entre la préservation et l'exploitation, ces politiques de protection ont opéré une requalification de l'espace selon des valeurs et des principes étrangers, pour ne pas dire incompréhensibles, aux cultures qui ne posent pas d'emblée cette césure conceptuelle. C'est ainsi que les politiques de protection de la nature ont pendant longtemps été perçues comme une illustration de la dichotomie entre monde rural et monde urbain. Certains auteurs ont même avancé l'idée que le cheminement vers la protection de la nature apparaissait comme une longue lutte contre les valeurs rurales[10].

Cependant, ce constat doit être relativisé et nuancé car les référents et les objectifs de ces politiques ont fluctué selon les époques et les pays. Il est en revanche certain que les formes les plus spectaculaires prises par la protection de la nature constituent d'abord des créations technostructurelles et sont clairement associées à des représentations et des usages de la nature propres au monde urbain. Pour ne prendre qu'un exemple, celui des parcs nationaux, fleurons des outils de la protection, ils sont en effet sur le plan idéologique les purs produits de la civilisation industrielle et urbaine occidentale[11]. Parmi les milieux scientifiques et militants, certains se réclament toujours partisans d'un mode d'action exclusif en matière de protection zonale de la nature, courant qualifié aujourd'hui de "préservationniste", évoquant l'idée d'une protection totale. Les plus radicaux préconisent ainsi la suppression de toutes les fonctions sociales de la nature. Leurs théories prônent ainsi la séparation entre un espace naturel et un espace anthropisé, afin d'assurer la pérennisation du premier.

Ce discours a néanmoins été progressivement marginalisé pour faire place à une approche revendiquant qu'il ne s'agit pas de protéger la nature de la présence et de l'action des hommes mais « *d'expérimenter les moyens de concilier certaines activités humaines avec la protection des espèces et des espaces naturels* »[12]. Renouant avec une conception patrimoniale de la nature, d'origine européenne, ce courant désire s'abstraire d'une césure entre exploitation et protection. L'émergence de nouvelles constructions scientifiques, notamment l'écologie du paysage puis l'écologie des perturbations, a repensé le fonctionnement des dynamiques naturelles. Les notions d'écodéveloppement puis de développement durable, sur lesquelles nous reviendrons, ont été les supports d'une nouvelle approche de la protection, qualifiée de "conservation intégrée" et dont les bases

[10] VIARD J., 1990, *Le tiers espace : essai sur la nature*, Méridiens Kliencksieck, 152 p.
[11] RICHEZ G., 1992, op. cit.
[12] LARRERE C. & R., 1997, Du bon usage de la nature – pour une philosophie de l'environnement, Aubier, coll. Alto, 355 p.

méthodologiques ont été posées dans la *Stratégie mondiale de la conservation*[13] et la Conférence du MAB (*Man and Biosphere program**) de 1983[14].

Les enjeux de la protection de la nature n'ont donc pas toujours été les mêmes, du fait des connaissances de l'homme et de sa situation philosophique vis à vis de la nature[15]. Sur le plan intellectuel comme sur le plan technique, la notion de protection de la nature a considérablement évolué. Les méthodes d'hier étaient associées à d'autres représentations de la nature et à une conception différente du rôle des espaces protégés. Ainsi, elles n'ont parfois plus cours aujourd'hui dans des lieux où elles étaient autrefois pratiquées[16].

Cependant, la construction et l'application des premières générations de politiques de protection de la nature ont introduit un dilemme. La création d'espaces protégés a contribué à l'idée qu'il existe une distinction fondamentale entre une nature de valeur à préserver et une nature plus banale, une nature aménagée et transformée qui serait devenue un quasi artefact. De ce constat émerge l'idée que la protection de la nature a participé à un système de fonctionnalisation[17] de l'espace.

Dans les espaces qui ont fait l'objet de politiques de protection, il est ainsi courant que les usages sociaux pratiqués traditionnellement aient été partiellement ou totalement substitués par d'autres usages, scientifiques et techniciens, auxquels l'autorité publique accordait désormais la primauté. La préservation de certaines espèces avicoles ou d'ongulés, qui a constitué l'une des principales missions conduites par les personnels des parcs nationaux, a très souvent été accompagnée de l'interdiction totale de la chasse. La volonté de favoriser le développement de certaines séries forestières a souvent été accompagnée de la suppression des usages sylvopastoraux et des activités de cueillette.

Il convient néanmoins de signaler la diversité des processus, chaque culture ayant suivi une histoire propre en matière de construction intellectuelle du rapport société/nature et ayant développé ainsi ses propres pratiques de la protection. Nous pouvons souligner l'originalité de la France, pays de forte tradition rurale, où les appareils scientifiques, techniciens, administratifs et politiques ont nettement

---

[13] UICN, PNUE & WWF, 1980, Stratégie mondiale pour la conservation.

[14] C'est lors de la Conférence de Minsk qu'a été planifié le premier programme d'action pour les réserves de biosphère.

[15] *Patrimoine culturel, patrimoine naturel*, Colloque des 12-13/12/1994, Ecole nationale du patrimoine, La Documentation Française, 311 p.

[16] On peut citer l'exemple de la destruction par décision administrative des grands prédateurs qui était jusqu'au milieu du 20ème siècle un régime courant dans de nombreux parcs nationaux, notamment aux USA, au Canada ou même en Italie ; cette pratique était justifiée par le choix de privilégier dans les parcs la grande faune herbivore, jugée plus charismatique pour le public.

[17] Nous entendons par fonctionnalisation une stratégie de spécialisation de l'organisation et de la valorisation de l'espace, mise en place au moyen de dispositifs coercitifs, dont l'origine est exogène au territoire considéré, tendant à privilégier un ou des usages particuliers et à restreindre voire éliminer les autres usages existants (cf. BRUNET R., 1992, *Les mots de la géographie - Dictionnaire critique*).

privilégié une vision de la protection construite autour du pragmatisme de l'expertise au détriment de la recherche d'une éthique des pratiques et des comportements, processus interprété avec méfiance voire rejeté par l'ensemble des appareils catégoriels[18]. C'est une illustration de l'instabilité de la place de l'environnement dans les paysages culturel et institutionnel français[19]. Le rôle symboliste de la protection de la nature y a donc été durablement minimisé et le rôle social de celle-ci confiné dans les canevas d'une lecture technicienne.

En fait, « *le terme de protection de la nature a été volontiers coupé de la perspective de l'utilisation* »[20] nous rappelle l'économiste Olivier Godard, faisant en cela référence aux conséquences des pratiques conservationnistes de la protection sur les mécanismes de construction des représentations. Aussi, la distinction sémiotique entre protection et conservation revêt une grande importance. L'idée de protection contenue dans le terme de conservation renvoie à celle d'une exclusion et donc d'une discrimination. Celle-ci est d'une part positive, à travers la production des processus de mythification de la nature protégée et d'usages qui lui sont associés, et d'autre part négative vis à vis d'autres usages existants ou potentiels, stigmatisés, limités ou empêchés, et le cas échéant substitués par d'autres formes d'utilisation de l'espace.

Nous pourrions adopter le terme de préservation[21], entendue dans son acception anglo-saxonne originelle, c'est-à-dire en référence à une conception qui n'interdit pas à l'homme d'intervenir dans les processus naturels[22] et réinscrit la relation homme/nature dans sa dimension utilitaire. Nous jugeons cependant préférable de continuer à parler de "protection de la nature" en référence à notre objet de recherche, afin de ne pas introduire de confusion supplémentaire, et nous n'utiliserons donc ni les termes de conservation ni de préservation en lieu et place de celui de protection. Par protection de la nature, il convient donc de comprendre que nous faisons référence à une action destinée à organiser des usages de l'espace, au moyen d'une orientation des pratiques, qui implique généralement un choix d'atteintes à un état des lieux, afin de favoriser une évolution choisie[23].

---

[18] LARRERE C. "Le savant et le politique" **in** LARRERE C. & LARRERE R., 1997, *La crise environnementale*, INRA Editions, Actes du Colloque de Paris 13-15/01/1994, 302 p. ; ACOT P., "Du mouvement Romantique à Aldo Léopold : quelques racines non religieuses de l'éthique environnemetale" **in** ACOT P. & FAGOT A., 2000, *L'Ethique environnementale*, Chilly-Mazarin, Sens Editions, p. 81-97.

[19] FABIANI J.-L., 2001, "L'amour de la nature", **in** BOYER M., HERZLICH G. & MARESCA B. (coord.), 2001, p. 39-47.

[20] GODARD O., 1989, op. cit.

[21] Entendu ici au sens étymologique : action de prendre des précautions (ce qui est devenu un principe du droit de l'environnement) pour mettre à l'abri quelque chose d'une menace éventuelle.

[22] GENOT J.-C., 2000, "Conservation de la nature : gérer les espèces ou les habitats ? Le cas du Parc naturel régional des Vosges du Nord, réserve de la biosphère", *Courrier de l'Environnement de l'INRA*, n° 39.

[23] Voir notamment *Patrimoine culturel, patrimoine naturel*, op. cit.

1.3. L'INTEGRATION DE LA PROTECTION DE LA NATURE DANS LE CHAMP DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'intégration de la protection de la nature dans les politiques publiques se produit lorsque survient l'institutionnalisation des préoccupations de sauvegarde des systèmes naturels d'une part, et des paysages qu'ils représentent pour les groupes humains d'autre part. A ce premier niveau de lecture, protéger la nature consiste donc à faire reconnaître par la communauté les valeurs écologique et culturelle qui sont associées à un espace.

L'histoire des politiques de protection a différé selon les pays et les clivages politiques et culturels. Dans les pays occidentaux, les populations locales ont longtemps été les seules gestionnaires des espaces dits naturels mais jusqu'à une période récente, elles ont été tenues à l'écart des processus de création d'espaces protégés. Néanmoins, sans exposer ici en détail l'histoire de la construction des politiques de la nature, l'application de celles-ci et les pratiques constituées autour des méthodologies de la protection montrent que l'idée de protection a été longtemps restreinte à un rôle d'outil normatif, permettant une intégration *a minima* des enjeux environnementaux dans l'action publique. La protection de la nature constitue avant tout un corpus de politiques d'objectifs, caractérisé par un cadre normatif imprécis. Ce sont donc les processus de régulation entre les acteurs qui conduisent au succès ou à l'insuccès de ces politiques. Il est ainsi important de souligner le grand décalage qui existe depuis les origines de la protection institutionnelle de la nature, entre ce qui est défini par le législateur et l'effectivité dans l'application des politiques publiques.

Les études de sociologie de l'environnement qui se sont intéressées à l'application des politiques de protection de la nature ont par ailleurs démontré qu'en dépit de l'affichage de discours favorables au principe de protection, il n'y avait pas de consensus autour des objets de la protection. Sous les apparences de propos posant le postulat d'une volonté unanime d'agir en faveur de la protection, coexistent et s'affrontent des conceptions bien différentes[24]. Ces dernières sont d'abord l'expression de stratégies de défense catégorielles et utilisent également le thème socialement consensuel de la protection de la nature comme une tribune d'expression.

C'est particulièrement le cas dans des pays comme la France où les rémanences des référentiels de la culture rurale sont importantes et ont opposé une forte résistance à la pénétration des référentiels exogènes. Il suffit de survoler les

[24] KALAORA B. **in** CADORET A., 1985, *Protection de la Nature : Histoire et Idéologie*, l'Harmattan, 245 p.

quelques grands sujets d'actualité concernant la protection de la nature pour s'assurer que c'est encore le cas aujourd'hui. La chasse aux oiseaux migrateurs, le retour des grands prédateurs, la mise en place du réseau Natura 2000 ou le maintien des milieux humides, sont autant de dossiers jugés collectivement sensibles et au sujet desquels les débats médiatiques se cristallisent autour d'une logique d'affrontement. Le problème de la légitimité dont relève la protection de la nature n'est en fait pas réglé. L'histoire de la difficile implantation des parcs nationaux ou des réserves naturelles, en France comme dans de nombreux autres pays, constitue cependant l'exemple le plus démonstratif de la césure conceptuelle qui est apparue entre des logiques différentes d'appréhender et d'affecter l'espace. L'opposition des populations locales à ce qui était considéré comme des « *équipements de pouvoir* »[25] a même parfois contraint les pouvoirs publics à renoncer à l'application de ces politiques de protection.

Ainsi jusqu'aux années 1960, il semble que les dispositifs nés des politiques de protection faisaient peu cas des territoires dans lesquels ces outils allaient s'inscrire, car les choix effectués répondaient à des logiques presque totalement étrangères au champ de l'aménagement du territoire et *a fortiori* de la prise en compte d'un besoin de développement localisé. L'évolution des corpus théoriques et des cadres d'organisation des politiques publiques et notamment du droit de l'environnement a fait émerger depuis une vingtaine d'années de nouveaux principes censés guider les méthodes de gestion de la protection, tels que les notions de participation locale, de subsidiarité et de valorisation. Le tournant de la décennie 1990 a ainsi été présenté comme celui de la réappropriation locale des politiques de gestion de la nature[26]. A côté des anciens systèmes, discriminants, cumulatifs et coercitifs, ont émergé de nouveaux dispositifs censés être bâtis autour de méthodes contractuelles. Si cette évolution des procédures a conforté l'acceptation des objectifs généraux de la protection par le renforcement du rôle de la concertation, la place grandissante jouée par les mécanismes de la négociation favorise en retour la versatilité des jeux d'acteurs. Plus encore qu'hier se vérifie aujourd'hui le fait que la protection de la nature n'est pas seulement une technique de gestion de l'espace mais constitue un champ social[27].

Au-delà du mythe fondateur des parcs nationaux et de l'apparente immuabilité des zones consacrées à la protection, les politiques de la nature connaissent en fait une évolution permanente et une diversification des méthodes et des outils. Beaucoup d'observateurs et de spécialistes expriment cependant

[25] KALAORA B., 1996, *Au delà de la nature, l'environnement - l'observation sociale de l'environnement*, L'Harmattan, 199 p.
[26] LASCOUMES P., 1994, *L'éco-pouvoir : environnement et politique*, la Découverte, 317 p.
[27] RODARY E., 2003, "Pour une géographie politique de l'environnement", *Ecologie et Politique*, n° 27, p. 91-111.

l'efficacité insuffisante des dispositifs existants[28]. L'exemple des régimes de protection forte[29] est souvent cité : leur application est souvent jugée spatialement trop réduite pour être efficace et leurs objectifs trop fréquemment focalisés sur une minorité d'espèces et d'habitats. Certains souhaitent que soient favorisées de nouvelles stratégies de préservation de la nature, en privilégiant une action portant sur des territoires plus vastes, moins fortement protégés par la réglementation mais gérés plus "écologiquement"[30]. Le courant scientifique et philosophique de la biologie de la conservation a fait de ce renouveau méthodologique son grand chantier en expérimentant les outils et les pratiques d'une conservation dite active[31].

Aux référentiels conservationniste et patrimonial de la protection de la nature, est donc venu s'en ajouter un troisième. Par les possibilités d'intervention sur l'évolution des milieux qu'il a fait apparaître, l'essor du génie biologique a bouleversé la manière de concevoir de la protection de la nature. Il a posé la possibilité de conduire une démarche de protection active de la nature. Ce nouveau champ de la protection a apporté une légitimation à des acteurs évoluant dans le domaine de l'expertise, entre statut privé et associatif et a introduit un autre paradigme de la protection de la nature, résolument interventionniste.

Cette pluralité des modes de pensée et d'action soulève l'hypothèse que l'on n'est pas encore parvenu à déterminer les termes précis de la concertation sur les objectifs de gestion de l'espace afin de prendre en compte dans la durée les différents enjeux de la protection de la nature. La sortie d'un état des pratiques régi par un fonctionnalisme ingénirique et administratif rigide a libéré un vaste champ des possibles. Mais le constat est aussi celui de l'interrogation, situation illustrée par l'attitude des pouvoirs publics qui, en France particulièrement, restent tourmentés par la recherche du dispositif instrumental le plus approprié à porter les politiques de protection[32]. Tout l'appareil cognitif, intellectuel, administratif et technicien que nos sociétés sont en mesure de déployer n'a pas encore semble-t-il suffi à surmonter réellement les difficultés de cette entreprise.

Le premier rôle des politiques de protection de la nature réside dans le maintien de la diversité biologique et de la qualité des paysages. La lecture des documents institutionnels, techniques ou scientifiques traitant des fondements méthodologiques de la protection ainsi que l'observation du fonctionnement des

[28] ROMI R., 1999, *Droit et administration de l'Environnement*, Montchrestien, 3ème édition, Paris, 535 p.
[29] Considérons ici qu'il s'agit des espaces classés dans les catégories I à IV dans la nomenclature UICN de 1998.
[30] GENOT J.-C., 2000, op. cit.
[31] L'officialisation de ce courant en France s'est faite avec les journées du colloque *Recréer la nature* tenu dans les Marais d'Orx en 1994 puis le lancement en 1996 du programme *Recréer la nature, réhabilitation, restauration et création d'écosystèmes*.
[32] GODARD O., 1989, op. cit.

espaces protégés révèle cependant que les politiques de protection interviennent aujourd'hui de manière privilégiée dans de nombreux domaines :

- la connaissance et la préservation des espèces et des milieux de vie ;
- la réhabilitation des milieux et des milieux naturels ou bioanthropisés dégradés ;
- l'interprétation des paysages et la préservation des systèmes qui les produisent ;
- la préservation du patrimoine rural et vernaculaire ;
- la dégradation quantitative et qualitative de l'ethnodiversité ;
- la planification de l'aménagement rural et de l'urbanisme ;
- l'éducation des populations urbaines aux problèmes de dégradation et de préservation de l'environnement naturel ;
- la négociation partenariale des usages et des processus de décision en matière de gestion de l'espace.

A la lecture de cette liste, on s'aperçoit que la protection de la nature recouvre des objectifs variés, qui ne relèvent pas seulement de la gestion des milieux en tant qu'écosystèmes. Afin de mieux appréhender cette diversité et mettre en relation la protection de la nature et la notion de développement territorial, nous allons mobiliser une notion d'interface, celle du patrimoine naturel.

2. UNE APPROCHE REFLEXIVE DE LA NOTION DE PROTECTION PAR L'OUTIL DU "PATRIMOINE NATUREL"

La notion de patrimoine naturel constitue l'un des principaux liens de réflexivité entre la sphère sociétale et la sphère environnementale[33]. Historiquement, patrimoine et nature constituent, dans les sociétés occidentales, des notions aux contenus *a priori* antagonistes[34]. Tout patrimoine est un construit, qui renvoie aux notions d'appropriation et de bien, et donc à l'existence de processus socialisés. La nature au sens philosophique est par essence l'antithèse du patrimoine, puisqu'elle évoque ce qui échappe à l'emprise de l'homme et précède son action et ses créations. Sur le plan théorique, elle s'oppose ainsi au principe d'appropriation. Olivier Godard et J.-M. Salles soulignent ainsi « *l'étrangeté de la démarche consistant à associer l'idée de patrimoine et de nature* »[35].

[33] Voir CHARLES L., 2001, "Du milieu à l'environnement" **in** BOYER M., HERZLICH G. & MARESCA B. (coord.), 2001, *L'environnement, question sociale - Dix ans de recherches pour le Ministère de l'Environnement*, Éd. Odile Jacob, Paris, 305 p.
[34] GODARD O. & SALLES J.-M., 1994, "Entre nature et société : les jeux de l'irréversibilité dans la construction économique et sociale du champ de l'environnement", **in** BOYER R., CHAVANCE B. & GODARD O., 1994, *Les figures de l'irréversibilité en économie*, EHESS.
[35] GODARD O. & SALLES J.-M., 1994, op. cit.

La discussion autour de la signification du patrimoine naturel illustre parfaitement les difficultés récurrentes qu'éprouvent les chercheurs à établir des connexions stables entre les sciences de la nature et les sciences sociales. Volontiers affirmé mais peu théorisé, le terme est symptomatique de la prolifération des discours sur l'environnement en général et plus particulièrement de l'instrumentation par les appareils catégoriels (ceux de l'administration, de la classe politique, des catégories socio-profesionnelles et des autres communautés d'usagers) du thème de la préservation de l'environnement. Son emploi a fait florès en raison de la simplification sémantique que l'on autorise aisément derrière son utilisation. Un travail d'explicitation sémiologique et un effort de synthèse méthodologique sont donc nécessaires afin de définir ce que nous entendons décliner derrière cette notion. Apporter des éléments de définition du patrimoine naturel va permettre de mettre en perspective la protection de la nature avec le champ thématique du développement.

La notion de patrimoine naturel se décompose en plusieurs niveaux de lecture :

- C'est au départ une construction intellectuelle qui a progressivement glissé vers une formulation juridico-administrative au travers de certaines approches du rapport société/nature.
- Elle correspond également à une approche économétrique progressivement institutionnalisée pour comptabiliser et évaluer les richesses retirées de la nature.
- Dans le contexte de l'ascension de l'idée de gouvernance, c'est également devenu un outil de transaction dans la gestion de l'espace, mobilisé par les différents registres argumentaires des catégories d'acteurs qui y participent. Le patrimoine naturel est revendiqué par les acteurs impliqués dans la gestion de l'espace pour asseoir leur légitimité dans les processus de négociation sur l'affectation de celui-ci et la construction des territoires.
- Sur cette base, la référence au patrimoine naturel est également devenue le support de modèles de gestion et de résolution des "conflits d'environnement".

Aussi, la multiplicité des acceptions de cette notion peut sembler être la source d'une trop grande confusion pour qu'elle puisse être mobilisée efficacement dans une réflexion théorique. L'idée de patrimoine naturel présente cependant des atouts. C'est d'abord une manière de considérer la nature dans ses composantes à la fois physiques et sociales. Dire que la nature fait patrimoine est un postulat qui doit s'inscrire dans une perspective d'analyse constructiviste.

2.1. L'EMERGENCE DE LA NOTION DE PATRIMOINE NATUREL ET SA CONTRIBUTION A LA CONSTRUCTION DES POLITIQUES DE PROTECTION

L'emploi du terme de patrimoine naturel est d'usage récent mais si sa théorisation et sa transcription opérationnelle sont contemporaines des sociétés post-industrielles, l'existence de représentations de la nature est fort ancienne puisqu'elles ont accompagné la domestication progressive de la nature par les pratiques sociales individuelles et collectives. L'intellectualisation du rapport société / nature sous la forme d'une notion autonome construite autour de l'idée de patrimoine est cependant propre à la culture occidentale. Nous en situons les origines plus particulièrement au 18ème siècle, période historique au cours de laquelle s'est manifestée « *une exaltation protéiforme de la nature* »[36]. Ses fondements puisent dans cinq sources :

- L'influence des travaux de réflexion philosophiques et religieux :
  - Celle des penseurs cartésianistes, baconiens et surtout kantiens, qui ont établi des théories de l'empirisme et nourri l'émergence du rationalisme et de l'esprit scientifique mécaniste, référentiels qui furent par la suite développés par le positivisme.
  - Celle du providentialisme, théorie chrétienne née de la théologie offrant une signification cosmogonique au fonctionnement du Monde[37]. La recherche de "l'harmonie" et la glorification de l'œuvre divine ont inspiré les religiosités chrétiennes et plus particulièrement protestantes[38], en insistant sur le lien entre l'Homme et la Nature, la reconnaissance d'un sens accordé à la Vie elle-même et la construction d'une éthique de l'Homme vis-à-vis de la Nature[39].
- La construction de la notion d'esthétique, forgée par les apports successifs de plusieurs mouvements artistiques et culturels, notamment l'Humanisme et le Romantisme, qui l'ont nourrie depuis la Renaissance, en se posant parfois en contradiction l'un de l'autre.
- L'influence des principaux savants du siècle dans les domaines de la physique, des sciences naturelles et de la géographie, notamment des explorateurs qui, à l'instar de Alexander von Humboldt et de sa "philosophie de la nature", ont

[36] RAFFESTIN Cl., 1996, "De la nature aux images de la nature", *Espaces et Sociétés*, n° 82/83, p. 37-52.
[37] La tradition judéochrétienne place l'Homme au centre de la Création, pousse au domptage et à la maîtrise conquérante du milieu naturel et de ses "richesses" ; l'Homme est un intermédiaire choisi par Dieu et placé dans le jardin d'Eden pour le cultiver et le garder. Voir à ce sujet DELORT R. & WALTER F., 2001, *Histoire européenne de l'Environnement*, PUF, Paris, 352 p.
[38] VIARD J., 1985, "Protestante la nature ?", **in** CADORET A., 1985, *Protection de la nature - histoire et idéologies*, L'Harmattan, p. 161-174.
[39] FABIANI J.-L., 1985, op. cit.

repoussé de manière considérable la connaissance scientifique du Monde et son approche intellectuelle.

- L'élargissement de la notion même de patrimoine a apporté des éléments d'innovation dans la conception de la patrimonialité des biens. Ce processus s'est accompli grâce à l'évolution du droit et de la politique sous l'impulsion des mouvements intellectuels critiquant les excès autocratiques des régimes politiques mais aussi les formes d'organisation des sociétés.
- Enfin, la construction progressive des systèmes socioéconomiques modernes, celui du précapitalisme anglosaxon d'une part, et les systèmes mercantiliste et physiocrate d'autre part, a initié des changements dans la considération des biens naturels en recherchant des modes de gestion des ressources naturelles plus efficients. L'intégration de nouvelles régions du globe dans l'aire socio-économique occidentale grâce aux systèmes coloniaux a diffusé l'influence de ces modèles et soulevé les premiers questionnements sur l'exploitation des ressources naturelles[40].

L'émergence de la notion de patrimoine naturel au sein des sociétés occidentales s'est véritablement produite lors de la deuxième Révolution Industrielle (1880-1900) dont elle a accompagné le déroulement. Le processus a cependant été différent dans les deux grands ensembles géohistoriques de la culture occidentale, en Europe et dans les nouveaux pays nés de la colonisation européenne. En Amérique du Nord le patrimoine naturel a été institutionnalisé pour constituer un véritable concept de civilisation. Cette invention collective a servi de support durant les Conquêtes de l'Ouest aux USA et au Canada afin de susciter l'idéalisation de l'espace alors approprié et de contribuer à la construction d'un "territoire national".

Origine de la démarche conservationniste, cette politique a donné naissance aux premières créations d'espaces naturels protégés, au sens moderne du terme, initiative bientôt imitée dans d'autres pays[41]. Dans la conception anglo-saxonne, la notion de patrimoine naturel est donc historiquement associée à une mythologie fondatrice. Il est important de rappeler que dans tous ces pays, le processus d'appropriation de l'espace par les immigrants s'est accompagné de la négation des pratiques et des représentations des populations autochtones. Ce fait historique n'a pas été sans incidence par la suite sur la qualification institutionnelle du patrimoine naturel.

---

[40] RODARY E. & CASTELLANET Ch., "Les trois temps de la conservation" **in** RODARY E., CASTELLANET Ch. & ROSSI G. (sous la dir.), 2003, *Conservation de la nature et développement - L'intégration impossible* ?, Ed. GRET – KARTHALA, 308 p.

[41] Aux Etats-Unis d'abord avec la protection institutionnelle des sites de Hot Springs en 1832 et de la vallée du Yosemite en 1864, précurseurs du parc du Yellowstone en 1872, premier parc national suivi d'autres créés peu après aux USA mais aussi dans d'autres pays neufs, anciens dominions britanniques, en Afrique du Sud, au Canada ou encore en Australie, puis dans les anciennes colonies hispaniques (en Argentine et au Mexique) et enfin en Europe.

Il est essentiel de mettre en perspective l'influence qu'a revêtue cette démarche avec celle de l'approche patrimoniale qui avait émergé dans la culture européenne depuis le 18ème siècle. La première étape a reposé sur une démarche d'inspiration utilitariste, fondée sur la gestion des ressources tirées de la nature. La deuxième étape, intervenue au cours du 19ème siècle, a été symboliste : nourrie des nationalismes mais aussi de l'esthétique artistique, elle a conduit à l'invention d'une culture des paysages naturels nationaux, processus inspiré des démarches de préservation des patrimoines historiques initiées peu auparavant.

Au début du 20ème siècle, l'idée de protection zonale fondée sur la restriction d'accès et d'usage de l'espace a progressivement reçu un accueil favorable au sein des cultures européennes. Ce fut d'abord le cas dans les pays des marges démographiques. Plusieurs états, à l'instar de la Suède, se sont ainsi inspirés de la démarche des "nouveaux pays" où se posait un problème de lisibilité territoriale de leur propre espace national. D'autres l'ont intégré un peu plus tardivement, comme l'Espagne et l'Italie qui étaient alors des états en quête d'un renforcement de leurs identités territoriales. Enfin, certains pays comme la France ont perçu l'intérêt d'utiliser l'idée d'un "patrimoine naturel à protéger" pour s'affirmer un peu plus dans leur espace colonial mais sans en appliquer les formes les plus contraignantes dans leur propre espace national.

En pratique, la quête du "monumentalisme naturel", sublimation symboliste du patrimoine naturel, est devenue une notion progressivement définie au niveau institutionnel. Elle procédait de démarches patriotiques[42] et a souvent été associée à des environnements contextuels historiques[43]. Via la construction d'un processus collectif, des lieux ont été réappropriés et chargés d'une signification nouvelle. Cette nouvelle fonction de la nature a progressivement laissé son empreinte dans l'espace vécu des pratiques et des représentations. En France par exemple, la notion de "sites" et "monuments naturels" développée au début du 20ème siècle est venue cristalliser et figer une approche des structures paysagères placée sous l'égide d'une lecture esthétique, gouvernée par des représentations de la nature éloignées de celles des populations locales.

La notion de patrimoine naturel a donc été employée à partir de cette époque comme un outil à but politique, contribuant à une démarche de conservation muséographique de la civilisation[44]. Les représentations d'une "certaine nature" développées au sein des classes mondaines des sociétés industrielles, celles des

[42] VIARD J., 1990, op. cit.
[43] En Europe où la pratique de la villégiature à Gavarnie, inspirée par les auteurs romantiques ou bien l'Ecole picturale de Barbizon à Fontainebleau sont des exemples célèbres. Mais ce fut également le cas en Amérique du Nord où la protection fut associée aux dernières étapes de l'exploration de l'Ouest (HERITIER S., 2002).
[44] Voir à ce sujet LEFEUVRE J.-Cl., 1990, "De la protection de la nature à la gestion du patrimoine naturel" **in** JEUDY H. (dir.) *Patrimoines en folie*, Éd. MSH, p. 29-76.

gentilshommes bourgeois campagnards et celles, plus ascétiques et élitistes, des naturalistes et des *excursionnistas*[45], en ont été les principaux promoteurs. Les sociétés savantes ont joué un grand rôle dans ce processus, influencées par les idées de quelques individus comme le forestier allemand Hugo Conwentz qui milita à travers l'Europe du début du 20ème siècle pour inciter à la préservation de ce qu'il nommait les *naturdenkmalen*, les monuments naturels, auxquels il attribuait une valeur patrimoniale propre et dont il faisait la base d'un système de protection. La diffusion de la culture du tourisme a également tenu une place importante car elle a propagé de nouvelles pratiques d'utilisation et de consommation de l'espace.

C'est donc d'abord dans une perspective anthropocentrée qu'a été forgée la notion de patrimoine naturel. Celui-ci a constitué un héritage dans un contexte où le rapport à l'espace se modifiait avec les effets de l'industrialisation et de la transformation des paysages urbains et ruraux. A une époque où le progrès technique entraînait des modifications de l'organisation de l'espace de plus en plus rapides et profondes, la notion de patrimoine naturel a servi à distinguer dans la nature ce qui participait à la construction d'un sens social du "territoire national"[46] et justifiait de préserver de la dégradation les éléments ainsi qualifiés.

A la fin des années 1960, le vocable "patrimoine naturel" a accompagné l'émergence des discours dénonciateurs des déséquilibres générés par le modèle industriel consumériste. Le terme se charge alors d'une dimension résolument environnementaliste et devient une manière de rapprocher l'homme et la nature. Mais il reflète également l'évolution des paradigmes scientifiques, la division des sciences de la vie qui vit la consécration de l'écologie et de la notion d'écosystème mais aussi la difficulté des sciences sociales à appréhender les objets environnementaux. Le vocable est alors intégré par les politiques publiques comme un nouveau mot-clef à usage communicationnel et prend une dimension juridico-politique. J.-C. Lefeuvre décrit le glissement qui s'est produit à cette époque entre les notions de nature et de patrimoine naturel[47].

En France, les premiers textes qui ont officialisé l'emploi du terme de patrimoine naturel l'associèrent ainsi à un ensemble "patrimoine naturel et culturel"[48]. Derrière cette expression équivoque transparaissent les liens complexes entre les référentiels du naturel et du culturel. Il est ainsi établi le caractère essentiel du culturel dans la perception et la gestion de ce qui est idéellement défini

[45] Le terme espagnol *excursionista* est intraduisible; il doit être entendu au sens de "montagnisme" c'est-à-dire un ensemble de pratiques sportives et de découverte de la montagne, assez proche de celles des pyrénéistes français.
[46] POULOT D., 1992, "Patrimoine et esthétique du territoire", *Espaces et Sociétés* n° 69, p. 9-37.
[47] LEFEUVRE J.-C., 1990, op. cit.
[48] Décret 67-158 du 1er/03/1967 fixant les objectifs et les modalités de mise en œuvre des parcs naturels régionaux.

comme naturel[49]. Aujourd'hui les documents institutionnels mobilisent aisément cette notion sans souvent expliciter le contenu.

Nous retiendrons de cette analyse historique que l'idée qu'il puisse exister un patrimoine naturel est épistémologiquement d'essence culturelle pour une raison simple : n'est reconnu patrimoine que ce qui a une signification sociale donc une identité culturelle.

2.2. LE PATRIMOINE NATUREL, PRODUIT D'UNE PROJECTION CULTURELLE SUR L'ESPACE PHYSIQUE

François Ost nous rappelle quelques caractéristiques fondamentales de la notion de patrimoine :

> *« Le patrimoine s'inscrit à la fois dans une logique pécuniaire et dans une rationalité symbolique ; il apparaît à la fois inaliénable, dans et hors commerce, selon qu'on l'envisage sous l'angle du contenu ou du contenant, de la partie ou du tout. Il se produit comme un faisceau d'intérêts, mais aussi comme un ensemble de charges, les uns répondant aux autres ; il implique à la fois d'être protégé et géré, conservé et administré ; il s'accommode de la superposition sur un même espace de plusieurs prérogatives distinctes renvoyant à des usages et à des titulaires différents.»*[50]

Cette définition pose les critères de caractérisation du processus de formation d'un patrimoine. La notion de patrimoine naturel se conforme, avec certaines singularités, à cette définition. Nous allons ainsi constater que c'est la diversité des relations entre l'homme et la nature qui lui donne ses fondements sémiologiques.

Patrimoine naturel et dialectique écologique

Dès l'époque des Lumières, l'expansion du rationalisme scientifique et la réflexion sur l'éthique héritée des philosophes et des théologiens convergent sur les problématiques de la destruction de la nature et de la déperdition croissante des ressources qu'en retirent les sociétés. Un courant de pensée protéiforme a germé peu à peu. La plus grande partie des intellectuels de cette époque adhèrent aux théories mettant en avant "l'aménagisme" comme la voie d'évolution évidente des sociétés et l'idée de "progrès" émerge comme projet collectif de société. Mais, à

[49] L'utilisation du terme apparaît en France en 1967, suite aux travaux de préfiguration du projet des parcs naturels régionaux. En 1978, la création de la Direction du Patrimoine au sein du Ministère de la Culture regroupe ensemble patrimoine historique et architectural mais traite également le dossier des espaces protégés.

[50] OST Fr., 1995, *La nature hors la loi – l'écologie à l'épreuve du droit*, La Découverte, 346 p.

côté d'un discours dominant prônant la "domestication de la nature", dans lequel la destruction de certaines richesses était avant tout interprétée comme le fait de "l'ignorance" et de "l'obscurantisme", certains savants attirent déjà l'attention sur la fragilité des mécanismes de fonctionnement de la nature[51].

Ce mouvement émergent s'est révélé très important pour le développement futur des théories sur la raréfaction des biens d'une part et sur la protection de la nature d'autre part. Au moyen d'une nouvelle forme d'approche du rapport entre la société et la nature, que l'on qualifierait aujourd'hui d'éthique, c'est dans ce contexte qu'apparaît au cours de la seconde moitié du 18ème siècle le souci de considérer la nature sans chercher à en tirer de bénéfice[52]. Mais l'idée que la nature constituait en elle-même un patrimoine n'a vraiment pris corps que lorsqu'une définition savante a pu en être établie[53].

Cette approche plus écocentrée ne s'est cependant pas détachée totalement de considérations anthropocentrées. On constate aujourd'hui que la plupart des pays ont progressivement reformulé leur droit pour y inscrire les principes d'intérêt général et de titularité collective d'une partie, au moins, des éléments communément rangés sous le vocable de patrimoine naturel[54]. Mais pour certains, ce cheminement politico-juridique demeure inachevé en raison de la réticence de nos sociétés à reconnaître l'existence d'une nature irréductible à l'action et la volonté des hommes et donc à leur technicité[55]. Philosophiquement, le processus n'aurait pas été mené à son terme, la nature n'étant pas elle-même reconnue comme sujet de droit[56]. Cependant, la reconnaissance d'une valeur propre au patrimoine naturel, caractéristique qui le différencie fondamentalement des autres types de patrimoines, est déjà l'aboutissement d'un long processus. Elle est l'expression d'un positionnement idéologique, justifié par le postulat selon lequel la dégradation du patrimoine naturel est néfaste pour l'environnement et donc pour l'homme, considéré comme un élément de la biosphère.

---

[51] Les célèbres naturalistes Linné et Buffon notamment.
[52] LEFEUVRE J.-Cl., 1990, op. cit.
[53] FABIANI J.-L., 1985, op. cit.
[54] Pour prendre l'exemple de la France on peut notamment citer la loi du 10 juillet 1976 : « *La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général* » (art. 1er), la loi sur l'eau de 1992 : « *L'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation* » (art. 1er) et la révision du Code de l'Environnement suite à la loi sur la Démocratie de proximité de 2002 : « *Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* » (art. L110-1).
[55] VIARD J., 1990, op. cit.
[56] Cette éventualité étant notamment rejetée avec énergie par les théoriciens néolibéraux.

Nous retiendrons que la signification du terme de patrimoine naturel s'est étoffée et complexifiée au cours du 20ème siècle avec l'intégration des problématiques écologiques et des réflexions sur les limites de la biosphère[57] ainsi qu'avec les impacts des modèles de développement consuméristes. Cependant, le patrimoine naturel ne peut absolument pas être considéré comme un concept écocentré en raison de ses caractéristiques intrinsèques qui invalident le paradigme défendu par la *Deep Ecology*. Il ne peut donc en aucun cas être assimilé à l'amalgame des différents horizons de la biodiversité, même si l'on considère cette dernière dans son acception étendue, c'est-à-dire celle intégrant la dimension ethnologique[58].

Le patrimoine naturel, un syncrétisme de la nature et de la culture

Dans sa plus large formulation, le patrimoine naturel peut être entendu comme l'ensemble des éléments naturels et des systèmes qu'ils forment qui sont susceptibles d'être transmis aux générations futures ou de se transformer[59]. Nous insistons sur le fait que le sentiment social qu'il existe un patrimoine naturel correspond avant tout à un mécanisme culturel, fondé sur les pratiques de domestication de la nature[60]. Celles-ci s'expriment chez les individus par leurs rapports à l'espace, éléments qui participent des processus de construction et de mutation des territoires. La construction sociale du patrimoine naturel peut donc être considérée comme l'un des mécanismes de révélation des territoires.

La difficulté de donner un contenu au patrimoine naturel tient en premier lieu à sa nature protéiforme, générée par la variété des éléments que les groupes sociaux y intègrent et la diversité des conceptions de la nature qu'ils ont développée. Le patrimoine naturel constitue donc une notion au contenu fluctuant. Cette difficulté tient d'abord à sa nature profonde qui est d'essence culturelle. Il est donc fondamental d'éviter une mystification erronée de l'emploi de l'attribut "naturel" dans le terme de patrimoine naturel. Cette qualification doit être comprise comme étant le fruit des processus d'anthropisation de la nature, de l'occupation de l'espace et des dynamiques de construction des territoires. Sur le plan théorique, le

[57] Rappelons que le concept de biosphère est formulé dès les années 1920 par Wladimir Vernadsky (VERNADSKY W., 1926, *La biosphère*, réed. 2002, Le Seuil, Points Sciences, 281 p).
[58] Les trois dimensions écologiques de la biodiversité sont la dimension intraspécifique ou génétique qui se situe à l'échelle microbiologique, la diversité spécifique, et la diversité fonctionnelle qui fait référence aux paramètres et aux mécanismes écosystémiques. Un quatrième niveau, celui des écocomplexes (interactions interécosystémique à la source des mosaïques d'habitats), est souvent pris en considération.
[59] LEFEUVRE J.-Cl., 1990, op. cit.
[60] La domestication peut être interprétée notamment comme un processus conduisant à la dénaturation partielle des éléments appropriés : « *L'espèce ou l'écosystème domestiqué ne sont plus caractérisés par leur échelle de temps originelle mais par l'échelle de temps sociale qu leur attribuent les usages que l'homme en fait* […] *La domestication peut être définie comme le processus de transformation de la nature en images de la nature*. » (RAFFESTIN Cl., 1996, op. cit.).

patrimoine naturel est donc un construit polysémique puisque les éléments qui le constituent sont identifiés par chaque communauté socioculturelle comme constitutifs du fonctionnement de ses propres espaces vécus.

Certains auteurs estiment ainsi qu'aucune société ne cherche véritablement à connaître ce qui est communément appelé "la nature" et que le rapport entre cette dernière et l'homme demeure toujours une relation d'utilisation, d'appropriation, dont la prise en compte s'effectue à travers une intention d'usage et non pas à travers une volonté de connaissance[61]. Cette approche peut certes se justifier au travers du statut de "domesticateur" que revendique l'homme des sociétés postérieures à la révolution néolithique. Cependant si l'on admet en effet qu'un patrimoine est d'abord le produit d'une sélection de représentations sociales[62], c'est nécessairement par les biens et les services qu'elle dispense aux sociétés humaines que la nature fournit les éléments constitutifs d'une démarche d'appropriation patrimoniale. La nature ne pouvant se concevoir indépendamment des représentations collectives et des valeurs sociétales qui lui sont attachées, la sélection des éléments appartenant au patrimoine naturel s'opère en fonction des référentiels propres aux groupes sociaux. Le patrimoine naturel est donc par définition pluriel.

C'est au travers des valorisations de l'espace physique qu'opèrent les groupes sociaux que la notion de patrimoine naturel révèle sa diversité et sa complexité. Cette valorisation se répartit en cinq types de fonctions principales :

- la fonction productive : elle varie en fonction des paramètres mécaniques de la reproductibilité des éléments naturels, des états techniques des sociétés et des choix d'affectation de l'espace ;
- la fonction récréative : elle est déterminée par les modes d'organisation, la structure sociale et les référents culturels des groupes humains et relève de la dimension idéelle des rapports entre nature et culture[63] ;
- la fonction cognitive : les composantes du patrimoine naturel contribuent à l'accroissement des connaissances humaines et à l'évolution des pratiques sociétales par l'entremise de processus d'apprentissage empiriques et expérimentaux ;
- la fonction symboliste : le patrimoine naturel participe de l'imaginaire des groupes sociaux via les projections idéelles qu'il suscite sur l'environnement et l'espace ;

[61] RAFFESTIN Cl., 1996, op. cit. ; OST F., 1995, op. cit.
[62] GUMUCHIAN H., 1996, " Les enjeux du paysage et le développement territorial : exemples d'application aux montagnes méditerranéennes", *Montagnes Méditerranéennes*, n° 4, p. 9-14.
[63] FABIANI J.-L., 2001, op. cit.

- la fonction de rente : le patrimoine naturel est pour ses titulaires un capital dont la valorisation est contingente de sa variabilité dans le temps.

Si le patrimoine naturel renvoie à une relation d'utilité et d'affectation, tout groupe social tendant à définir des règles de propriété abstraite de la nature, c'est-à-dire des règles que tous connaissent et qui définissent en quelque sorte « *l'usage légitimal et normal d'un territoire et de ses ressources* », toutes les sociétés développent également un sentiment idéel[64] de la nature en situant l'existence de leur propre groupe par rapport à elle.

Du point de vue sociologique, le patrimoine naturel est avant tout le résultat d'un processus de sélection tributaire des référentiels sociétaux, eux-mêmes établis sur la base des référentiels sectoriels interdépendants des pratiques et des représentations. Son contenu évolue donc selon les états du rapport entre les sociétés et leur environnement[65] qui varie dans le temps et dans l'espace. L'état du patrimoine naturel dispose donc de la réunion des visions idéelles et matérielles de la nature et des normes sociales qui y sont attachées. Chaque groupe social cherche à objectiver son contenu afin de nourrir ses représentations et renforcer sa légitimité à participer à l'appropriation des éléments constitutifs de l'espace physique.

Au sein du référentiel dominant des sociétés occidentales postindustrielles, nous pouvons identifier cinq grands types de référentiels sectoriels dont les représentations et les pratiques qui y sont associés contribuent à la construction sémiologique de la notion de patrimoine naturel :

- celui des corps de l'ingénierie, qui procède d'une lecture prométhéenne de l'espace et d'une relation à l'environnement de type technique et rationaliste ;
- celui des institutionnels, qui procède du souci d'organisation et de planification de l'aménagement du territoire et de la vie socio-économique de la communauté ;
- celui des praticiens traditionnels du monde rural, qui procède d'un rapport empirique à la nature dominé par sa fonction productive ;
- celui des populations urbaines, qui procède de la mystification de la nature et de la ruralité ;
- celui des scientifiques, qui procède des dynamiques d'évolution et de fonctionnement de la diversité biologique et ethnologique ainsi que des mécanismes de régulation des espaces biophysiques et bioanthropisés.

L'actuel degré d'artificialité atteint par les sociétés occidentales vient cependant poser un problème dans la caractérisation des éléments qui sont partie intégrante du patrimoine naturel. Ce problème prend toute sa dimension à travers

[64] GODELIER M., 1984, *L'idéel et le matériel*, Fayard, coll. Pensées, économies, sociétés, 348 p.
[65] OST F., 1995, op. cit. ; GUILLE-ESCURET G., 1989, *Les sociétés et leurs natures*, A. Colin, coll. Anthropologie au présent, 182 p.

l'expression du "gradient de naturalité"[66] qui associe l'iconographie sociale collective à l'espace vécu d'un groupe social. Dans la civilisation occidentale actuelle, les pratiques et les représentations dominantes s'inscrivent dans un cadre de vie urbain. Le gradient correspondant reflète la mystification des attributs de la naturalité associés à un environnement rural synonyme de qualité de vie[67].

FIG. 1 - LE GRADIENT DE NATURALITE EXPRIME DANS LES REPRESENTATIONS DES SOCIETES OCCIDENTALES POST-INDUSTRIELLES URBAINES

"ENSAUVAGEMENT" CROISSANT

Type d'espace	Représentations dominantes et symboles	Fonctions associées par ordre hiérarchique
Les espaces de l'*hortus*	Lieu de socialisation et de détente Rémanences de la ruralité : le jardin, le potager	Fonctions récréative, symboliste et productive
Les espaces de l'*ager*	Onirisme champêtre : recherche des vestiges et témoignages de la ruralité (champs, prés, chemins, haies, bords de rivière)	Fonctions productive, récréative et symboliste
Les espaces du *saltus*	Onirisme romantique : étang, lande ; représentation picturale, présence ténue de l'homme, rélictuelle.	Fonctions récréative et symboliste Fonction productive minorée
Les espaces de la *silva*	Onirisme romantique : immersion dans le sauvage, lisière entre "culture" et "nature" ; la forêt est "le milieu naturel" par défaut	Fonctions récréative et symboliste Fonction productive minorée voire ignorée
Les espaces de "pleine nature"	Sentiment d'un espace naturel non domestiqué et esprit d'aventure : la haute montagne, le désert, l'océan	Fonctions récréative et symboliste

Le patrimoine naturel est donc une notion fondamentalement anthropocentrée car il est le produit de représentations, qu'il s'inscrit dans une logique de valorisation et que son acception sociale est dominée par la perspective de la qualité de l'environnement dans lequel l'homme évolue, la notion de qualité étant entendue ici autant du point de vue de la valorisation économique que de la valorisation culturelle des éléments du patrimoine. En conclusion, nous considérons que, caractérisé par un statut de transpropriation qui est d'une part horizontale (du fait de la diversité des représentations de la nature et des fonctions de sa valorisation) et d'autre part verticale (l'état physique et construit d'un espace hérité des générations et qui sera transmis aux générations futures), le patrimoine naturel est la combinaison :

[66] Naturalité étant comprise ici non pas au sens des écologues (degré d'artificialisation d'un habitat) mais au sens sociologique, c'est-à-dire comme l'identification de la qualité de l'environnement pratiquée par un observateur, qui est nécessairement fonction de son habitus.
[67] MATHIEU N., 2000, "Des représentations et pratiques de la nature aux cultures de la nature chez les citadins : question générale et étude de cas", *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n° 2, p. 162-174.

- d'un donné physiographique (l'assemblage des différents états de la matière[68]) ;
- d'un construit social (établi à partir des champs de pratiques émanant des différents usages de l'espace).

On peut admettre en conséquence quatre acceptions permettant de définir la notion de patrimoine naturel :

- un rôle de capital d'information pour le développement des connaissances empiriques, scientifiques et techniques du monde physique d'une part et des relations interactives entre les sociétés et la nature d'autre part ;
- un rôle de support de ressources car il fournit les matières physiques qui sont mobilisées par les activités humaines ;
- un rôle d'agent de la construction idéelle des groupes sociaux car il opère comme vecteur des projections identitaires des individus sur l'espace : il est donc un processus constitutif de la territorialité ;
- un rôle de catalyseur du souci collectif de préservation de la qualité de l'environnement.

Le patrimoine naturel, une autre manière de considérer la notion de protection

L'acuité croissante des problèmes de dégradation de l'environnement a fait émerger la notion de patrimoine naturel. Ce faisant, elle a également favorisé dans les esprits une perception réduite de l'acception sémiologique du patrimoine naturel en fermant son horizon sémantique. Dans la plupart des discours actuels, le patrimoine naturel est souvent réduit à l'évocation de la seule biodiversité et des autres éléments physiques considérés comme des ressources renouvelables et dégradables. Ces derniers constituent les "éléments naturels irréductibles", c'est-à-dire ceux qui entrent directement dans le champ de compétences des politiques de protection de l'environnement. Ils correspondent pour les économistes de l'environnement[69] à la part non substituable du capital naturel.

L'exportation du modèle développementaliste occidental[70] a réduit la diversité de la notion de patrimoine naturel en permettant aux représentations et aux projections culturelles propres à cette société, et plus particulièrement ses groupes urbains, de dominer la question du rapport à la nature[71]. Cette situation prolonge elle aussi l'ambivalence de la notion de patrimoine naturel. Ce rapport,

[68] La matière étant définie ici au sens de la substance physique préexistente à l'action de l'homme. Cf. RAFFESTIN Cl. 1980, op. cit.
[69] Laquelle s'oppose aux approches développées par l'école néoclassique de la croissance soutenable laquelle ne reconnaît pas de spécificité propre au patrimoine naturel et le considère intégralement substituable.
[70] BONNEVAULT S., 2003, *Développement insoutenable – Pour une conscience écologique et sociale*, Ed. du Coquart, coll. Turbulences, 252 p.
[71] FABIANI J.-L., 2001, op. cit.

régenté par la prééminence des dynamiques économiques et l'objectif du profit matériel, privilégie la dichotomie des parties de l'environnement entre :

- un patrimoine naturel qui serait à protéger en vertu de qualités paysagères (patrimoine paysager) ou écologiques (patrimoine écologique) déterminées normativement dans une perspective qui est prioritairement anthropocentrée ;
- un ensemble beaucoup plus étendu de biens naturels façonnables et modelables pour les besoins de la collectivité, intégrés dans le circuit des échanges sous la forme d'actifs, et pour lesquels les pratiques d'exploitation et de valorisation ne sont que faiblement régulées.

La définition du patrimoine naturel portée par l'UNESCO à l'échelon international dans sa Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel[72] confirme ce découpage. Dans le souci de donner sens à la notion de "remarquabilité" du patrimoine naturel, ce texte pose deux principes.

ENCADRE 1 - LE PATRIMOINE NATUREL NORMATIF DE L'UNESCO

Les biens inscrits au titre du patrimoine naturel doivent être :

- Soit des exemples **éminemment représentatifs** des grands stades de l'histoire de la Terre, y compris le témoignage de la vie, de processus géologiques en cours dans le développement des formes terrestres ou d'éléments géomorphiques ou physiographiques **ayant une grande signification**.
- Soit être des exemples **éminemment représentatifs** des processus écologiques et biologiques en cours dans l'évolution et le développement des écosystèmes et communautés de plantes et d'animaux terrestres, aquatiques, côtiers et marins.
- Soit représenter des phénomènes naturels ou des aires d'une **beauté naturelle** et d'une **importance esthétique exceptionnelles**.
- Soit contenir les habitats naturels **les plus représentatifs et les plus importants** pour la conservation in situ de la diversité biologique.

(Extrait de la Convention de 1972, souligné par nous)

La Convention en question entérine tout d'abord l'existence d'un "patrimoine de l'humanité", qui serait dual, composé à la fois d'éléments culturels et naturels. Cette idée véhicule deux préceptes importants :

- L'universalité reconnue d'un patrimoine commun à l'ensemble de la communauté humaine. Ce principe affranchit la titularité du patrimoine, perçu dans un contexte holistique, de ses liens territoriaux en le plaçant hors du seul giron des identités nationales et donc des cloisonnements patriotiques.
- L'action pour le bénéfice des générations futures. Ce principe, clairement exprimé parmi les fondements de la Convention de 1972, implique un transfert

[72] Convention du 16/11/1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel.

temporel de la titularité du patrimoine et donc la notion de responsabilité intergénérationnelle. La transmission étant un usage inhérent à tout patrimoine, cette qualité nous permet de confirmer que la signification sociale du patrimoine naturel en fait un bien transmissible comme les autres[73].

La Convention a également posé le principe d'une possible quantification du patrimoine naturel. Elle établit à cette fin une catégorisation des éléments de l'espace physique, dont certains composent le "patrimoine naturel de l'Humanité". Bien qu'y soient exprimés l'idée que le patrimoine correspond à une construction, cette énumération correspond d'abord à une démarche d'inventaire. Nous estimons donc qu'elle est limitative puisqu'elle repose sur un principe discriminatoire et ne concerne qu'une portion du patrimoine naturel.

Ce choix éclaire en outre le rôle dévolu aux notions de "remarquabilité" et de "représentativité" puisqu'il implique qu'il existe une hiérarchisation du patrimoine naturel en fonction des fractions physiques qui le composent et dont seuls les exemples jugés les plus "exceptionnels" doivent être pérennisés en l'état. Remarquons cependant que la qualification du patrimoine naturel a fait profondément débat au sein des comités d'experts de l'UNESCO.

La prise de conscience de la dégradation de l'environnement a convaincu les sociétés contemporaines de la nécessité d'assurer la continuité des dynamiques constructives du patrimoine naturel. Ce choix qui conditionne un objectif de qualité, sert aujourd'hui à justifier l'existence d'une logique institutionnalisée de protection de la nature. Celle-ci constitue l'un des principaux outils au service de cet objectif puisqu'elle concerne deux des principaux éléments constitutifs du patrimoine naturel : la biodiversité et le paysage.

Le choix d'une protection de type conservationniste se révèle ainsi en contradiction avec les principes structurants du patrimoine naturel que nous avons exposés. Préserver le patrimoine naturel dans sa pluralité doit en effet consister à en maintenir les fonctions et la diversité de valorisation de ses potentiels. Il est donc indispensable d'assurer les conditions de sa reproductibilité et donc nécessaire d'éviter que certaines activités ne se transforment ou ne disparaissent[74].

La protection de la nature peut alors être définie comme le choix de préserver le patrimoine naturel au moyen de dispositifs de sélection et de régulation des usages de l'espace. Devenue à la fois valeur marchande et outil d'identité, la protection de la nature a complexifié d'avantage les fonctions du patrimoine naturel. Le problème de fond dans le processus d'internalisation des pratiques de protection de la nature aux mécaniques d'organisation des territoires demeure celui des

[73] MONTGOLFIER J. de & NATALI J.-M., 1989, *Le patrimoine du futur - Approches pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles*, Economica, 248 p.
[74] LARRERE C. & R., 1997, op. cit.

conditions de leur mise en œuvre. La question se pose de savoir s'il est possible que ce processus puisse se réaliser par la recherche d'un consensus rassemblant la pluralité des acteurs, dans un contexte où les intervenants sont devenus plus nombreux.

3. LA PROTECTION DE LA NATURE COMME INSTRUMENT DE LA CONSTRUCTION DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

L'application des politiques de protection de la nature a été depuis l'origine la source de controverses dont les fondements se déploient bien au-delà de la seule opposition apparente entre une logique économique de l'aménagement et une logique écologique de la conservation. Pourtant les politiques de protection sont elles aussi devenues un dispositif de gestion de l'espace parmi d'autres. Elles interviennent souvent sur des espaces bioanthropisés, c'est-à-dire dans des espaces de nature cultivée. En conséquence, une analyse des mécanismes d'interaction entre protection de la nature et territoire doit nécessairement s'intéresser aux problématiques de l'articulation entre écosystèmes et systèmes sociaux[75].

La relation entre la protection de la nature et le développement territorial, que nous posons comme le cadre de notre recherche, constitue une interface complexe, un *nexus* de problématiques, dont l'étude doit nécessairement dépasser une lecture antagoniste entre l'idée de développement, qui renverrait à des processus dynamiques, et celle de protection à laquelle serait associée rigidité, conservatisme et improductivité. Avant de poser les différents questionnements qui construisent notre problématique, une mise au point est nécessaire sur la manière d'appréhender la notion de développement territorial.

3.1. ELABORATION D'UNE DEMARCHE ANALYTIQUE DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Derrière l'emploi du vocable de développement territorial, nous voulons éviter toute digression conduisant à alimenter « *l'inflation sémantique* »[76] de l'usage des termes de territoire comme de développement. L'établissement de définitions précises des deux termes est donc une étape préalable indispensable.

---

[75] VOURCH A., 1989, "Survie des espaces naturels", **in** Actes du Colloque franco-espagnol sur les espaces naturels, MAPA, Madrid, 950 p. ; FRITZ-LEGENDRE M., 1997, *La protection de la biodiversité en droit international et en droit comparé*, Thèse de Droit public, Université de Dijon.

[76] RIPOLL F. & VESCHAMBRE V., 2000, "Face à l'hégémonie du territoire : éléments pour une réflexion critique", communication aux journées d'étude "Peut-on lire les territoires", Centre de recherche *Ville, société, territoire*, Université F. Rabelais, Tours, 9-10/2000.

Nous savons que tout objet de recherche spatialisé ne peut être qualifié de territoire. Par l'emploi de ce terme dans l'expression de "développement territorial", nous faisons ici référence aux processus de gestion et d'organisation de l'espace œuvrant dans le cadre de l'action collective, et non pas à un découpage associé à une préconstruction de l'espace (prescription territoriale). Savoir si le territoire n'est que le produit d'interactions sociales ou si d'autres éléments qui lui préexistent sont à prendre en compte constitue l'une des problématiques "métaphysiques" de la géographie[77], d'autres disciplines participant activement à cette réflexion. Nous nous appuyons tout d'abord sur une définition générale du territoire, comme celle proposée par exemple par Alain Chauvet[78] :

> « *Le territoire est d'abord une étendue de la surface terrestre occupée et artificialisée par un groupe humain selon des stratégies qui s'expriment concrètement dans des lieux et des paysages*. […] *C'est à partir du moment où une société entreprend une œuvre de structuration des lieux que l'œkoumène, espace terrestre et artificialisé, devient véritablement un territoire, espace terrestre organisé et polarisé*. »

Joël Bonnemaison nous rappelle néanmoins que « *le territoire est bien autre chose qu'un espace clos protégé par une frontière* » ; celui-ci peut être pensé comme « *un ensemble de lieux hiérarchisés connectés à un réseau d'itinéraires* […] *la combinaison d'un espace social produit et d'un espace culturel animé* »[79]. A l'instar de Guy di Méo, nous considérons le territoire comme un construit social[80] et non comme un espace institutionnalisé, finalisé et "géographiquement indispensable".

Nous nous inscrivons dans l'interprétation proposée par Claude Raffestin qui admet que la construction d'un territoire s'accompagne toujours de la production de systèmes de signes et de représentations propres[81], et correspond à un processus de discrimination. Les économistes du territoire vont eux aussi dans le sens de cette acception[82]. Selon ce postulat, les processus de construction puis de dynamisation d'un territoire reposent d'abord sur la singularisation d'un dedans par rapport à un extérieur.

Le territoire se nourrit des constructions précédentes. Il se caractérise d'une certaine manière comme ce qui survit aux mobilités et aux mutations de

---

[77] Objet de recherche qui, rappelons-le, n'a finalement été introduit dans le champ conceptuel de la géographie que tardivement par rapport à d'autres sciences, naturelles (écologie, éthologie) mais aussi sociales (ethnologie, anthropologie sociale).
[78] CHAUVET A., "L'image des campagnes de demain dans les stratégies territoriales d'aujourd'hui", *Cahiers de géographie sociale*, n° 12, p 473-481.
[79] BONNEMAISON J., 1981, "Voyage autour du territoire", *L'Espace géographique*, n°4, p. 249-262.
[80] DI MEO G., 1998. *Géographie sociale et territoires*, Nathan Université, Paris, 318 p.
[81] RAFFESTIN Cl., 1980, op. cit.
[82] PECQUEUR B., "Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire", .

l'organisation de l'espace. Comme produit d'une mise en relation des pratiques d'acteurs, il traduit surtout l'interpénétration localisée de la sphère sociale et de la sphère physique. Un territoire est donc par nature singulier. C'est un processus qui évoque une proximité et une interdépendance entre acteurs sociaux et agents physiques. Selon cette acception, son étude peut dès lors être appréhendée comme une construction systémique. Nous retiendrons surtout l'idée qu'il sert un projet porté par celui qui le revendique. Claude Raffestin nous enseigne que « *le territoire est le résultat d'une action conduite par un acteur syntagmatique* […] *c'est un lieu de relations* »[83]. Il y aurait donc un objectif dans le territoire.

Dans la même perspective, la notion de développement est envisagée comme un construit social. Nous percevons d'abord l'idée de développement comme l'expression d'un processus fondé sur la mise en œuvre d'un choix collectif[84]. Nous savons aussi que l'idée de développement renvoie à l'existence de processus de reproduction, de créativité et d'innovation permettant la conduite d'actions susceptibles d'augmenter la qualité de vie d'une communauté. Le développement est d'abord un déplacement.

Territoire et développement sont donc tous deux appréhendés comme des constructions sociales. La combinaison des deux notions, le développement territorial, apparaît comme la coordination de leurs actions par des acteurs opérant sur un espace conjoint. Le développement territorial est un processus qui se caractérise comme « *un changement généré par les réorganisations des rapports sociaux, la construction d'une capacité d'action territorialisée et par la saisie et l'appropriation d'opportunités* ». Nous ne débattrons pas sur la notion de changement social. Il est entendu ici dans le sens de l'innovation[85] laquelle contribue à la restructuration des stratégies d'acteurs et des systèmes d'action et d'organisation sous-tendant la régulation, entendue ici comme « *l'activité de création de normes* »[86].

Le développement territorial ne doit donc pas être nécessairement compris comme le synonyme du développement local. Il n'est pas replié sur l'endogénéité de l'action et il est par essence conflictuel puisqu'il redéfinit les rôles et les places des acteurs. Hervé Gumuchian notamment a posé une définition théorique de cadrage du développement territorial, en le situant à la conjonction de quatre processus[87] :

- le recours par les acteurs à l'identité territoriale
- la mise en place de partenariats et de réseaux intercatégoriels

[83] RAFFESTIN Cl., 1980, op. cit
[84] BARRUE-PASTOR M. (Ed.), 2004, *Forêts et développement durable au Chili - Indianité mapuche et mondialisation*, PUM, coll. "Paysage et environnement", 286 p.
[85] CROZIER M. & FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Le Seuil, 493 p.
[86] REYNAUD J.-D., 1989, *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, 3ème éd. A. Colin, coll. U, 348 p.
[87] GUMUCHIAN H., 1996, op. cit.

- l'existence d'un système territorial
- la prise en compte de la notion de développement durable

Dans notre hypothèse centrale, les démarches de préservation du patrimoine naturel élaborées dans le cadre de la protection de la nature participent à la dynamique de recomposition des territoires. En nous fondant sur le support que nous offre le modèle d'interprétation des interactions entre protection et développement territorial ci-dessus, nous avons étayé une réflexion théorique qui nous a servi à la construction de notre analyse. Nous proposons de déconstruire chacun des attributs qui structurent le modèle de développement territorial, afin de retirer pour chacun d'eux les éléments qui viennent alimenter notre questionnement général.

3.2. LA CONSTRUCTION DE L'IDENTITE TERRITORIALE

La notion de territorialité recouvre l'ensemble des rapports qu'un groupe social entretient avec son espace vécu. Elle éclaire les logiques d'acteurs et les mécanismes de l'organisation socio-spatiale locale. Elle définit l'espace, lui affecte le statut de territoire[88] et agit comme l'expression d'un comportement vécu[89]. C'est une relation à l'altérité[90]. L'identité territoriale qui est l'expression de la territorialité évoque donc la relation au territoire par l'existence d'un sentiment d'appartenance à un espace commun. Cependant, les territorialités étant multiples et évolutives, il en est de même pour l'identité territoriale.

L'identité territoriale s'exprime à travers les représentations et les pratiques des acteurs. Elle se nourrit des idéologies spatiales, interprétées comme « *des systèmes d'idées et de jugements, organisés et autonomes, qui servent à décrire, expliquer, interpréter ou justifier la situation d'un groupe ou d'une collectivité dans l'espace. S'inspirant largement de valeurs, elles proposent une orientation précise à l'action historique de ce groupe ou collectivité. Les idéologies spatiales sont les expressions de la conscience qu'a le groupe de l'espace, de son identification à certains lieux. Et cette idéologie spatiale qu'ils partagent a valeur de solidarité pour les membres du groupe.* »[91]

L'identité territoriale est donc le produit d'une appropriation collective de l'espace qui s'inscrit dans des temporalités longues. Elle est l'une des dimensions sociales du lien entre les individus et l'espace. C'est l'une des fonctions premières

[88] GUMUCHIAN H., 1988, *De l'espace au territoire - représentations spatiales et aménagements*, Coll. Grenoble Sciences, n° 19, Université Joseph Fourier de Grenoble, 214 p.
[89] BONNEMAISON J., 1981, op. cit.
[90] RAFFESTIN Cl., 1980, op. cit.
[91] GILBERT A., 1985, "L'idéologie spatiale : conceptualisation, mise en forme et portée pour la géographie", *L'espace géographique*, n° 4, p. 53-62.

de la signification du territoire[92]. Sur cette base, nous posons le postulat qu'il existe une « *parenté conceptuelle entre le patrimoine et le territoire* »[93], qui relève de la participation du patrimoine à la construction de l'identité territoriale des acteurs[94]. En effet :

- Le patrimoine est utilisé dans les discours d'acteurs afin d'apporter un support idéologique et de légitimation à l'action d'un groupe ;
- Le patrimoine, objet d'appropriation, peut agir comme un support des dynamiques de l'espace vécu. Ce processus nécessite l'enclenchement d'une dynamique interactive entre différents acteurs et un profond travail d'ingénierie sociale[95].

La "mise en patrimoine" ou "patrimonialisation" agit comme un processus d'identification. Au sens premier, la patrimonialisation est un terme provenant de la sémiotique propre à l'histoire de l'art. Elle désigne, à propos d'un bien culturel, le passage du statut de l'œuvre à celui de la référence, évolution qui le fait entrer dans l'histoire collective en l'incluant dans les apprentissages cognitifs d'un groupe social. L'utilisation de la référence au patrimoine s'est considérablement étendue dans les pratiques et l'acception du terme de patrimonialisation a été élargie, sortant du domaine de l'esthétique et des monuments historiques pour être instrumentalisée par les discours porteurs du développement local[96].

Entendue comme démarche d'action née d'une appropriation commune d'un patrimoine, la notion de patrimonialisation est une manière de construire l'action collective. Dès lors émerge la notion de "patrimoine territorial"[97]. L'hypothèse de ce "patrimoine territorial" sert de support aux théoriciens de la gestion patrimoniale. La dimension patrimoniale du développement[98] implique la mobilisation et la coordination des ressources locales et des mutations organisationnelles allant dans le sens de l'innovation ainsi qu'une interaction entre les pratiques catégorielles[99]. La valorisation de ce patrimoine territorial enrichit les processus de développement par la constitution de nouvelles chaînes fonctionnelles, en favorisant certaines filières

[92] BONNEMAISON J., 1981, op. cit.
[93] DI MEO G., 1995, "Patrimoine et territoire, une parenté conceptuelle - Espaces et Sociétés, méthodes et enjeux spatiaux", *L'Harmattan*, n°78, p. 15-34.
[94] POULOT D., 1992, op. cit.
[95] BARRUE-PASTOR M. (Ed.), 2004, op. cit.
[96] MERMET J.-Cl., 2002, "Processus de patrimonialisation et développement local", *Montagnes Méditerranéennes*, n° 15, p. 117-121.
[97] DI MEO G., CASTAINGTS J.-P., DUCOURNAU C., 1993, "Territoire, patrimoine et formation socio-spatiale", *Annales de la Géographie*, n° 573, p. 472-482.
[98] Voir à ce sujet CUVELIER P., TORRES E. & GADREY J., 1994, *Patrimoine, modèles de tourisme et développement local*, L'Harmattan, Dossiers Sciences humaines et sociales, Paris, 223 p.
[99] LONGHI Ch. & SPINDLER J., 2000, *Le développement local*, LGDJ-EJA, Paris, 119 p.

socio-économiques et la constitution de nouveaux référentiels sociaux, culturels et économiques[100].

Nous posons donc l'hypothèse que la protection de la nature est potentiellement un vecteur de la construction identitaire pour les groupes sociaux participant à l'organisation et la gestion de la démarche de "mise en protection".

3.3. GOUVERNANCE DES TERRITOIRES ET PROTECTION DE LA NATURE

L'étude des évolutions de l'organisation de l'espace a démontré que les territoires ne se construisent pas seulement à partir d'une mise en valeur de l'espace conçue dans un cadre géographique délimité et homogène, mais également autour de lieux constituant un réseau. Ainsi le territoire n'est pas seulement la combinaison d'un matériel et d'un immatériel mais également l'expression de relations synergiques et dynamiques.

Les réseaux d'acteurs peuvent être perçus comme des systèmes de relations qui s'organisent entre un groupe d'acteurs partageant une problématique commune. L'idée de réseaux d'acteurs suppose d'abord l'existence de proximités spatiales et sociales sur lesquelles s'établissent des relations d'intérêts, de débat, d'échange et de partage, créées notamment par l'identité territoriale. Les différents réseaux d'influence et de prise de décision, les formels comme les informels, doivent pouvoir être identifiés et caractérisés (s'agit-il de réseaux communautaristes ou au contraire horizontaux, de cercles notabiliaires ou de réseaux descendants, sont-ils satellisés ?) pour agencer les intérêts qui sont représentés.

La référence aux réseaux d'acteurs évoque l'idée de la structuration politique du territoire et donc de la gouvernance territoriale, entendue au sens le plus élémentaire, c'est-à-dire l'élaboration des compromis entre acteurs impliqués dans la gestion de l'espace, à travers un processus de décision collectif qui n'implique pas une situation d'autorité de la part de l'un d'eux. Il s'agit d'un modèle théorique d'organisation et de gestion des conflits, les conditions de la gouvernance étant d'abord définies par l'articulation entre les comportements d'acteurs (stratégies découlant de besoins) et l'environnement institutionnel.

La notion de développement territorial suppose ainsi l'implication active des acteurs locaux dans la gestion des composantes de leur espace de vie mais aussi la prise en compte d'autres catégories d'acteurs, institutionnels et socio-économiques,

[100] NEVERS J.-Y., "Les territoires ruraux" **in** Association des Ruralistes Français, *Les territoires ruraux en France - Identités, politique et économie*, GEODOC n° 46, Université de Toulouse-Le Mirail, p. 5-9.

qui lui sont extérieurs. Ce postulat suggère que l'on s'intéresse au produit de la confrontation des stratégies d'acteurs, entendues comme les prises de décision élaborées sur la base de la connaissance des besoins et des normes de régulation des jeux sociaux. La notion de liberté d'action des acteurs, qui se traduit par la possibilité d'élaborer des stratégies propres, est un aspect qui doit être à la fois encouragé et encadré dans une démarche de développement territorial.

Le partage d'un ou plusieurs projets collectifs est le deuxième élément déterminant. Georges Gontcharoff rappelle que « *c'est le projet de développement qui précède le choix du territoire. Il est plus important que lui. Le territoire est déterminé par le réseau des acteurs qui sont capables de travailler ensemble à un projet global de développement* »[101]. L'idée de développement territorial est implicitement liée à l'action collective, l'innovation et la planification.

Le développement territorial doit en outre entraîner un renforcement des groupes de pouvoir locaux et surtout favoriser la capacité d'autonomie de la décision au niveau local. Ce principe est jugé bénéfique car, en rehaussant le statut des acteurs locaux, il les incite à valoriser au mieux leurs aptitudes et élargit les possibilités d'échange et de partage. Une démarche de développement territorial est donc censée ne pas favoriser les dynamiques hétéronomes d'appropriation du pouvoir.

L'anthropologie sociale a montré la tentation permanente des acteurs à assurer à leur groupe la capacité d'échapper à une hétéronomie et à se renforcer face à l'altérité. Elle a éclairé d'autre part le fait que les différents usagers d'un espace sont certes des compétiteurs mais qu'ils recherchent les conditions d'une régulation des conflits qui les opposent. La régulation entre les différents usagers de l'espace s'opère par différentes formes de processus relationnels et aboutit à l'invention de normes localisées[102].

Dans ce contexte, l'idée de protection de la nature interroge puisqu'elle est à la fois généralement le produit d'une conception hétéronome à la plupart des éléments et des acteurs impliqués dans la gestion de l'espace, mais aussi qu'elle peut être interprétée par certains acteurs comme un projet car elle peut représenter la possibilité d'une valorisation sociale, culturelle, économique ou usagère pour les acteurs.

Ces conclusions nous amènent à l'idée que la protection de la nature peut représenter un instrument de pouvoir contribuant à renforcer la position des acteurs locaux dominants dans la gestion de l'espace.

---

[101] GONTCHAROFF G., 1996, "A la recherche des territoires", *Economie et Humanisme*, n° 338, p. 10-14.
[102] BECERRA S., 2003, *Protéger la nature - Politiques publiques et régulations locales en France et en Espagne*, Thèse de doctorat de sociologie, Université de Toulouse-Le Mirail, 572 p.

3.4. LES SYSTEMES DE PROTECTION COMME FONDEMENTS DE SYSTEMES TERRITORIAUX

En suivant l'approche théorique proposée par Hervé Gumuchian, nous nous plaçons dans un postulat où la construction du territoire est appréhendée comme système. Joël Bonnemaison précise que « *le territoire est un système parce qu'il s'organise et se hiérarchise pour répondre aux besoins et fonctions assumés par le groupe qui le constitue* »[103]. Dans les approches de l'analyse spatiale, cette notion désigne un système défini en tant que principe explicatif et organisateur de l'espace, qui présente des conditions de cohérence interne (biogéographiques, productives) et de distinction par rapport à son environnement extérieur et se distingue par la capacité de ses acteurs à définir et réaliser des projets et un ou plusieurs processus de construction de territoires fonctionnels[104].

La structuration des réseaux d'acteurs constitue ainsi la base du processus de régulation qui prend forme à travers l'existence d'un système territorial. Dans le fonctionnement d'un système territorial, le rôle des acteurs dans la construction, la préservation et la mutation des mécanismes de régulation peut influer sur l'évolution du système dans son ensemble. Indiquons également que la construction des territoires étant également un processus sélectif, fondé sur une participation ou une exclusion des acteurs, un système territorial n'est pas censé intégré tous les acteurs évoluant au sein d'un périmètre spatial déterminé.

Un système territorial suppose ainsi une mise en interaction de réseaux d'acteurs entre eux mais également entre acteurs et l'espace. Dans un système territorial s'expriment ainsi :

- des solidarités entre acteurs
- des coalitions entre acteurs
- des confrontations entre acteurs
- des interactions des acteurs avec les processus naturels
- des interactions extra-système

La protection de la nature touche au statut de l'espace puisqu'elle vient le requalifier et mettre en débat les pratiques de sa gestion et de sa valorisation. Opérant comme un agent d'affectation de l'espace, elle participe donc de l'organisation des systèmes territoriaux. En conséquence il convient de ne pas seulement appréhender la protection de la nature sous l'angle unique de normes procédurales. Soulignons la nécessité d'analyser les actions de protection également sous l'éclairage des représentations et des pratiques.

---

[103] BONNEMAISON J., 1981, op. cit.
[104] BAILLY A.-S., GUESNIER B., PAELINCK J.-H.-P. & SALLEZ A., 1995, *Stratégies spatiales - comprendre et maîtriser l'espace*, GIP Reclus, col. Alidade, Montpellier, 216 p.

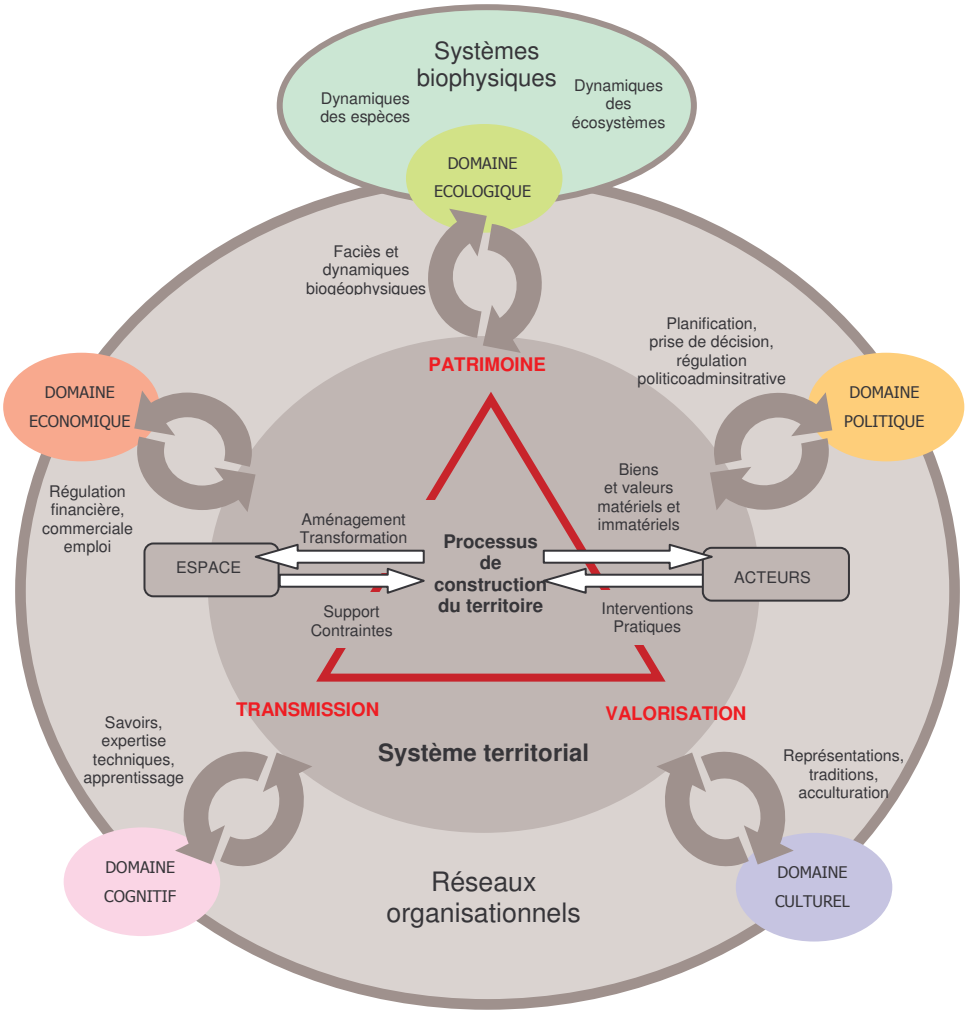


FIG. 2 - MODELE THEORIQUE DE SYSTEME TERRITORIAL

(établi d'après BARRUE-PASTOR M., 2004)

Interrogeons-nous également sur la manifestation spatialisée qui est plus particulièrement associée à la protection de la nature : l'espace protégé. Estienne Rodary et Christian Castellanet rappellent que l'espace naturel protégé a été la forme paradigmique classique de la protection de la nature. Il nous faut considérer qu'un espace naturel protégé est d'abord « *un objet archétypal*, […] *une enclave construite sur le critère du contrôle spatial des activités humaines et du fonctionnement des écosystèmes* »[105]. Nous estimons que les espaces protégés, entendus ici dans le sens élargi de produits spatiaux des politiques de protection, peuvent contribuer à des constructions territoriales car ils sont le support de processus d'appropriation de l'espace et de pratiques spécifiques.

[105] RODARY E., 2003, op. cit.

Un espace protégé peut être interprété comme la composante spatiale d'un système de protection. Son existence intervient dans les dynamiques de construction et d'évolution des systèmes territoriaux pour deux raisons fondamentales :

- Un espace naturel protégé est un outil d'intervention sur la gestion de l'espace dont l'existence ne peut être dissociée des confrontations entre les choix d'allocation du patrimoine naturel exprimés par les acteurs impliqués dans les systèmes territoriaux préexistants.
- Toute pratique spatiale induite par un système d'actions se traduit par une construction territoriale car elle doit nécessairement développer une organisation de son champ opératoire[106]. Un espace naturel protégé influe donc sur les mécanismes constructifs des territoires car sa création implique :
  - L'établissement d'une nouvelle structure spatiale signifiée
  - La possibilité qu'il joue un rôle dans les dynamiques de construction et de mutation des rapports sociaux à l'espace

Les espaces protégés sont donc des artefacts mais quelle signification revêtent-ils en pratique ? Les définitions institutionnelles de la notion d'espace protégé sont assez succinctes. Celle posée par l'UICN en 1998 par exemple classe comme espace protégé toute « *étendue terrestre ou marine spécialement dédiée à la protection et au maintien de la diversité biologique ainsi qu'aux ressources naturelles et culturelles qui lui sont associées, et gérées selon des préceptes légalement établis* »[107]. Les définitions proposées révèlent généralement la prépondérance de la focale écologique dans la signification du terme. J.-L. Fabiani rappelle que « *l'idée d'espace naturel protégé est avant tout un instrument des écologues scientifiques pour légitimer leur place et leur importance ainsi que leur autonomie* »[108].

La définition de l'UICN autorise une certaine latitude quant au caractère normatif de la protection, en ne restreignant pas automatiquement l'usage du terme aux seuls espaces protégés de type réglementaire[109]. Sous une appellation générique, l'espace naturel protégé est en fait bel et bien une notion multiforme. La typologie des outils qui ont été créés par les politiques de protection de la nature révèle l'existence d'une pléthore de dispositifs. On connaît le cas des USA qui disposent à eux seuls de près de deux cents figures juridiques de protection mais les seuls

[106] RAFFESTIN Cl., 1980, op. cit.
[107] UICN, 1998, *Economics values of protected areas*, World Commission on Protected Areas, Best practice protected areas guidelines, n° 2, Cambridge, 62 p.
[108] FABIANI J.-L., 1985 **in** CADORET A., 1985, op. cit.
[109] Même si bien entendu se pose la question des espaces ne relevant pas directement d'un régime de droit public comme les réserves biogénétiques du Conseil de l'Europe ou les réserves de biosphère de l'UNESCO par exemple.

exemples français (36 outils[110]) et espagnol (30 outils) suffisent à poser la question du cumul et de l'articulation des différentes politiques tout comme celle de la cohérence d'ensemble des dispositifs. Il semble difficile de s'appuyer sur la compilation exhaustive des différents dispositifs afin d'étayer une définition de la notion.

Nous pouvons classifier les espaces naturels protégés selon leur mode d'intervention d'une part (réglementaires, pour les outils institutionnels et caractérisés par un mode de fonctionnement directif, contractuels pour ceux construits autour d'un mode de gestion partenariale) et l'origine de leur conception d'autre part : muséographique (politiques de protection des paysages et politiques de protection de la nature de première génération), technicienne (méthodologies ingéniriques de gestion de l'espace rural et de l'espace naturel), scientifique (politiques de protection de la nature de deuxième génération) ou géonomique (outils relevant de politiques de développement rural).

Afin de retenir une approche qui ne soit ni trop restrictive ni trop équivoque, nous définirons comme "espace naturel protégé" tout espace délimité selon des normes de régulation sanctionnées par une décision administrative, dont la création recèle une volonté de contrôler tout ou partie de la gestion des composantes de cet espace et répond à l'un ou l'autre des objectifs suivants ou bien aux deux à la fois :

- maintenir, restaurer ou accroître la biodiversité locale (espèces, habitats d'espèces ou habitats naturels) et sa dynamique évolutive : approche écocentrée ;
- maintenir et/ou restaurer des éléments du patrimoine naturel exerçant une fonction esthétique, symboliste, sanitaire pour la collectivité : approche sociocentrée ;
- et dont l'existence s'inscrit dans le cadre de l'action publique, en étant soit directement le fait d'une intervention des pouvoirs publics par l'entremise de politiques publiques, soit le résultat d'opérations programmées dans le cadre de politiques publiques spécifiques à la protection de la nature.

Nous excluons donc *a priori* de notre définition les outils qui ne relèvent pas de dispositifs de protection normée et régulée par l'autorité publique. Cette définition s'accorde sur le terme d'espace protégé mais n'a pas prétention à recouvrir la diversité des formes prises par la protection de la nature : c'est une erreur puisque sont exclus un certain nombre de dispositifs, notamment ceux qui sont établis à partir de conventions internationales et ne font pas nécessairement

[110] LEVY-BRUHL V. & COQUILLART H., 1998, *La gestion et la protection de l'espace en 36 fiches juridiques*, MATE/ATEN, La Documentation française.

l'objet d'une transcription juridique institutionnalisée[111]. Elle nous permet simplement de placer des limites pratiques à usage méthodologique.

Nous établissons que la protection de la nature, étant à l'origine de pratiques qui lui sont propres, déclenche de nouveaux processus de territorialisation et de régulation des rapports des groupes sociaux à l'espace. Notre troisième questionnement réside dans la capacité des dynamiques d'acteurs à extraire la protection de la nature d'un registre d'action, dans lequel elle est essentiellement le support de territoires prescrits, pour l'intégrer comme agent participant à la construction d'autres territoires.

3.5. LA NOTION DE DURABILITE DU DEVELOPPEMENT ET LA PROTECTION DE LA NATURE

La notion de développement durable permet de réinscrire les stratégies des acteurs dans l'interface entre problématiques environnementales et problématiques du développement[112]. Nous savons que cette notion est à l'aune de toutes les publications et de tous les discours sur la relation environnement-société. Il n'est pas question d'en rechercher ici des dispositifs opérationnels dont on sait les difficultés pour y parvenir[113]. En effet il n'existe certainement pas d'interprétation unanime du développement durable[114] mais on peut considérer comme usuellement partagée, la définition basée sur le principe de précaution qui en a été formulée dans le rapport Brundtland en 1987, puis à Rio en 1992 lors de l'établissement du compromis entre pays du Nord et du Sud.

Nous insistons d'abord sur le fait qu'il s'agit véritablement d'une notion plastique. Elle sert en pratique de nouveau support de communication à la négociation compétitive entre les agents économiques dominants. L'acception de la notion de durabilité dans les rouages institutionnels et les appareils catégoriels est d'ailleurs loin d'être accomplie[115]. Enfin et surtout, l'efficience de la notion et la construction d'une méthodologie d'action et d'évaluation s'y rattachant sont tributaires de l'échelle à laquelle elles sont formulées et de la nature des acteurs qui la mobilisent : le développement durable est une notion spatialement et

[111] Nous pensons notamment aux réserves de biosphère et aux sites du Patrimoine Mondial de l'UNESCO ou encore aux zones désignées au titre de l'application de la Convention Ramsar.
[112] Ce qui est l'objet même du "développement durable" comme le rappelle Simon Dresner (DRESNER S., 2002, *The principles of sustainbility*, Earthscan, Londres, 200 p).
[113] SALLES J.-M., 1997, "Le développement durable : origines, définitions et perspectives politiques", *Revue d'Economie Méridionale*, vol. 46, n° 179, p. 341-357.
[114] D'ailleurs il n'existe pas d'acception unanime du terme, la qualification française de l'idée de *sustainable development* étant déjà réductionniste sur le plan sémantique.
[115] Y compris au sein des disciplines scientifiques, notamment la géographie. Voir à ce sujet : ROBIC M.-C. & MATHIEU N., "Géographie et durabilité : redéployer une expérience et mobiliser de nouveaux savoir-faire" **in** JOLLIVET M. (sous la dir.), 2002, *Le développement durable, de l'utopie au concept - De nouveaux chantiers pour la recherche*, Elsevier, NSS, Collection Environnement, 288 p.

temporellement contingente[116]. En conséquence, le développement durable doit être d'abord considéré comme une métanorme qui constitue un nouveau rouage du référentiel dominant, c'est-à-dire le système de globalisation de l'économie de marché. Emmanuel Torres décrit la combinaison de ces normes économiques, scientifiques et socio-éthiques[117].

La notion de durabilité ne constitue pas non plus un axiome scientifique même si certains auteurs ambitionnent d'en faire un nouveau paradigme. Plusieurs approches ont été étudiées. Les économistes de l'environnement notamment ont beaucoup travaillé sur la notion car l'approche globale et l'éclairage multidimensionnel[118] invitent à voir dans le développement durable une nouvelle théorie de l'optimum de répartition. Certains ont imaginé sur cette base des typologies de la notion de durabilité.

Parmi les constructions préalables à la notion de développement durable, le modèle théorique proposé par les théoriciens de l'écodéveloppement[119], bien que déjà ancien mais dont les principes ont été repris dans la Déclaration de Rio[120], nous paraît suffisant pour instruire les éléments de cadrage de notre réflexion. Il repose sur quatre principes :

- la durabilité écologique conçue comme l'état biophysique de l'environnement à préserver ;
- la viabilité économique assurée par la mise en place de systèmes fondés sur une productivité sous-tendue, garantissant des critères de compétitivité et de rémunération satisfaisants ainsi que la garantie de préservation de capacités productives pour les sociétés humaines ;
- l'acceptation sociale déterminée par l'objectivation de facteurs sociaux (tels la garantie du pouvoir d'achat, la présence d'institutions sociales, l'amélioration de l'accès aux richesses) et de facteurs culturels (tels l'identification territoriale, la pérennité des patrimoines collectifs, le souci de reproductibilité sociale, le développement culturel) ;
- en veillant à ce que soit assurée l'interdépendance et évitée l'absorption de l'une des parties par l'autre, chacune étant irréductible.

---

[116] ROSSI G., 2003, "Questions d'incertitude" in RODARY E., CASTELLANET Ch. & ROSSI G. (sous la dir.), 2003, *Conservation de la nature et développement – L'intégration impossible* ?, Ed. GRET – KARTHALA, 308 p.

[117] TORRES E., 2000, "Adapter localement la problématique du développement durable : rationalité procédurale et démarche qualité" **in** ZUINDEAU B. (Ed.), 2000, *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, 289 p.

[118] PASSET R., 1996, *L'Economique et le Vivant*, Economica, réed., 291 p.

[119] Nous nous reposons ici sur les approches développées par Ignacy Sachs (SACHS I., 1993, *L'écodéveloppement*, Syros, Paris, 120 p.) et Bernhard Glaeser (GLAESER B., 1997, *Environnement et Agriculture – L'écologie humaine pour un développement durable*, L'Harmattan, Paris, 218 p.).

[120] CNUED, 1993, Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, Rio de Janeiro, 3-14/06/1992.

Quoique plus technicisées, les approches développées depuis n'ont dans le fond qu'assez peu varié sur le plan de la réflexion. Pour Emmanuel Torres par exemple, le développement durable est bien « *une trajectoire de développement qui permet la « coévolution » des systèmes économiques, sociaux et écologiques* »[121].

La première idée que nous retirons de ce support théorique consiste à poser comme principe que la durabilité est une notion réflexive, dont l'opérationnalité est fonction des caractéristiques du territoire envisagé[122]. Il n'y a donc pas de processus de durabilité prédéterminé à l'échelle locale. La notion de durabilité s'interprète au contraire à travers une démarche pouvant se définir comme un ensemble coordonné de processus participatifs permettant de progresser en permanence dans les domaines de l'analyse, du débat, du renforcement des capacités, de la planification et de la mobilisation des ressources, en conciliant les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de la société, et en procédant le cas échéant à des arbitrages[123].

La deuxième idée est de considérer que le développement durable doit déterminer les conditions de garantie de la reproductibilité de ce que l'école de la "soutenabilité conservationniste" définit comme le capital naturel critique. Le capital naturel critique comprend les catégories de ressources naturelles dont la disparition entraînerait des dysfonctionnements économiques, sociaux et écologiques importants. La distorsion, jugée nulle ou évolutive entre le capital naturel critique et ce que l'on considère comme capital naturel substituable, reflète des positions théoriques différentes sur la notion de durabilité.

La troisième idée est qu'en pratique, le développement durable peut être assimilé à une notion territorialisée puisqu'il est imaginé comme « *un outil de régulation des rapports sociaux et d'organisation des mutations des sociétés contemporaines dans leurs rapports au territoire* »[124], qu'il prône une intégration des problématiques environnementales, sociales et économiques et qu'il est donc résolument multiacteurs. Il renvoie donc à un principe d'organisation de l'action. Pour certains économistes, l'approche territoriale est justement un moyen de spatialiser la réflexion sur le développement durable et de confronter le développement à la dimension identitaire, matérielle et organisationnelle du

[121] TORRES E., 2000, op. cit.
[122] ZUINDEAU B., 2000, "La « durabilité » : essai de positionnement épistémologique du concept" **in** ZUINDEAU B. (Ed.), 2000, *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, 289 p.
[123] OCDE, 2001, *Guide pratique pour les stratégies de développement durable*, 75 p.
[124] BARRUE-PASTOR M. (Ed.), 2004, op. cit.

territoire, en insistant notamment sur l'idée d'interdépendance territoriale, d'élargissement de l'espace[125], l'articulation du global et du local.

La quatrième réflexion que nous retirons est que la manière dont sont mobilisées les composantes sociales du développement ne pose pas de rupture avec les modèles précédents, ni d'innovations majeures par rapport aux méthodologies déjà contenues par exemple dans la notion de développement local. Ainsi les principes de participation et de solidarité que mobilise la notion ou le fait qu'elle désigne la dimension territoriale comme l'échelon pertinent du développement ne constituent pas des nouveautés.

Cependant, elle présente certains mérites. Son émergence a permis de dépasser le traditionnel débat antagoniste entre préservation et exploitation. Les principes exposés dans le développement se réclamant du référentiel de développement durable[126] encouragent à l'effacement de la séparation, autant conceptuelle que matérielle, entre espaces de protection et espaces de développement.

Il faut se garder cependant d'une vulgarisation sémantique à travers laquelle le développement durable est couramment présenté comme une notion dyadique. Développement et durabilité ne se complètent pas car le social et le naturel ne sont pas deux entités phénoménologiques associables. Les approches de la notion qui ont été proposées maintiennent souvent la dichotomie écologie-économie[127] et c'est surtout de démarches de "développement économique durable", prenant en compte les aspects environnementaux dont il est question aujourd'hui dans les discours. Posé comme référentiel, le développement durable n'est donc pas une affaire de compromis d'intérêts mais de conciliation.

La pleine consécration du développement durable comme un nouveau référentiel de développement est censée conduire les acteurs à reconnaître la multidimensionnalité de la notion de développement. C'est finalement le plus grand apport de cette notion : elle implique qu'il n'y ait plus une logique dominante présidant à l'organisation et à la régulation de l'action. Elle suggère donc l'idée que toute action de développement doit se construire sur la négociation entre les acteurs[128].

---

[125] LAGANIER R., VILLALBA B., ZUINDEAU B., 2002, "Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche disciplinaire", Développement Durable & Territoires, n°1, www.revue-ddt.org.

[126] Entendu dans son sens premier : un développement qui peut se maintenir.

[127] LEA S. & BRODHAG Ch., 2004, "A la recherche de la dimension sociale du développement durable", *Développement Durable & Territoires*, mars 2004, www.revue-ddt.org.

[128] BARRUE-PASTOR M. (Ed.), 2004, op. cit.

Les politiques de protection de la nature sont présentées comme l'un des outils pouvant participer à la construction de la durabilité du développement[129]. Quelles sont les interrogations principales que pose la mise en corrélation entre protection de la nature et durabilité ?

Tout d'abord, l'approche patrimoniale que nous privilégions comme notion d'interface entre les notions de protection et de développement territorial, implique la double prise en compte des objectifs de transmission intergénérationnelle du patrimoine naturel et de sa reproductibilité. Aussi doit se poser la question de la signification d'une démarche de "mise en protection" dans un contexte d'état des connaissances techniques et scientifiques où l'on sait que certains processus écologiques tolèrent des substitutions[130], ce qui peut remettre partiellement en cause l'association de la notion de criticité du capital naturel à l'idée de maintien de la biodiversité. La biologie de la conservation et l'écologie du paysage participent ainsi à l'élaboration de techniques de recréation de la nature par intervention de l'homme. La notion d'enjeux de protection, la question de leur hiérarchisation selon des niveaux d'échelle précis est en conséquence fondamentale.

Néanmoins, l'interface durabilité/protection ne doit pas être seulement associée à l'idée de gestion d'enjeux écologiques. La protection de la nature doit être mise en perspective avec celle d'ethnodiversité et de multifonctionnalité de l'espace. La formulation sociale de la nature se caractérise par le poids différencié des catégories sociales qui l'expriment, fonction des différents contextes dans lesquels s'inscrit la construction des ressources[131]. Les divergences des représentations et des relations à la nature nourrissent des situations conflictuelles relatives aux choix d'affectation et d'utilisation de la nature. Aussi, l'implication de la protection dans la construction et l'évolution des modes et des pratiques de mise en valeur de l'espace doit être étudiée.

Notre dernière hypothèse est que la protection de la nature peut être le support de processus de mutation des conceptions de la valorisation de l'espace, en incitant ses gestionnaires et ses usagers à intégrer les éléments forts de la notion de durabilité que sont la négociation, la conscientisation des interactions relationnelles et la prospective.

Intégrée depuis plus d'un siècle dans les représentations collectives des sociétés et dans les espaces de vie des sociétés, la protection de la nature participe

[129] Ce principe, énoncé par le PNUED lors de la préparation de la Convention sur la Diversité Biologique (1988) a été rappelé dans la Déclaration de Rio (1992) : « *Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement **doit faire partie intégrante du processus de développement** et ne peut être considérée isolément.* » (extrait de l'art. 4, souligné par nous).
[130] IFEN, 2001, *Développement durable et capital naturel critique*, Etudes et Travaux n° 32, 115 p.
[131] THIEBAUT L., "Une demande en quête d'acteurs : la demande sociale des biens de nature" **in** MATHIEU N. & JOLLIVET M. (coord.), 1989, *Du rural à l'environnement*, L'Harmattan, pp. 269-274.

aux dynamiques du développement territorial. En dépit des problèmes multiples qu'elles soulève et de sa complexité, cette interaction est désormais clairement constatée et reconnue comme en témoigne en France la position du Commissariat général au plan qui dès le début des années 1990 attribuait à la protection de la nature un rôle sociétal essentiel de par son caractère modulable et par l'avantage qu'elle présente d'assurer sur le long terme une gestion patrimoniale avec des moyens adaptés aux spécificités de chaque territoire[132]. Afin de confronter à l'analyse le raisonnement théorique que nous avons exposé ci-dessus, nous allons maintenant dégager les éléments de cadrage du contexte géographique dans lequel s'inscrit notre étude.

4. L'INTERFACE PROTECTION/DEVELOPPEMENT, CARREFOUR DES CRISES ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE DANS LES ZONES RURALES PERIPHERIQUES

4.1. LA PROTECTION DE LA NATURE ET L'EVOLUTION DES ESPACES RURAUX

Dans les pays industrialisés, les espaces protégés sont localisés pour leur plus grande partie dans les zones rurales et plus particulièrement dans les zones rurales périphériques[133]. Si l'on met à part le cas de parcs naturels périurbains, souvent de taille réduite, créés quelquefois à proximité d'agglomérations importantes (tels les parcs naturels régionaux franciliens ou de la région lyonnaise, quelques petits parcs nationaux en Europe centrale) et celui de petits noyaux de protection forte (type réserve naturelle) insérés dans des ensembles à vocation socioéconomique urbaine de type industriel, commercial ou résidentiel (aux Pays-Bas ou en Suisse notamment), les zonages de protection ont été créés dans des zones faiblement peuplées et les moins fortement marquées par l'artificialisation de l'espace.

La raison principale de cette répartition tient à ce que l'apparition des politiques de protection zonale de la nature a été contemporaine des importants processus de dévitalisation et de déstructuration territoriale qui ont touché un grand nombre d'espaces ruraux européens au cours du 20ème siècle. Cette évolution a concerné en priorité les espaces dont l'intégration dans les dynamiques de

[132] COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN, JOUVE H. (dir.), 1991, *Les espaces naturels, un capital pour l'avenir*, La Documentation française, 351 p.

[133] Nous préférons employer ici le terme de zones rurales périphériques plutôt que de parler de "zones défavorisées", terme trop négativement connoté. Par zones rurales périphériques, nous considérons les territoires appartenant de par leurs caractéristiques géographiques au monde rural mais qui se singularisent par une faible densité de peuplement et du tissu productif, une faible diversité organisationnelle, qui sont situés à l'écart des aires d'attraction polarisées autour des cœurs urbains et se placent ainsi en discontinuité des réseaux socio-économiques dominants (cf. AUBERT F., GUERIN M. & PERRIER-CORNET Ph., "Organisation du territoire : un cadre d'analyse appliqué aux espaces ruraux", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 3, 2001, p. 393-414).

compétitivité et de spécialisation de filières a été hasardeuse ou infructueuse, et qui furent désormais marqués par une faible capacité de rentabilité. Les processus de concentration de l'activité, de fonctionnalisation et de spécialisation des espaces, conséquence des choix formulés par les politiques nationales d'aménagement du territoire du troisième quart du 20ème siècle, ont accru volontairement ou non la marginalisation socio-économique d'une partie importante des espaces ruraux européens. Les processus de déstructuration initiés durant le 19ème siècle, comme l'exode, ont ainsi été longtemps favorisés.

En outre, il ne fait aucun doute que pour une partie des zones concernées, les conditions biogéographiques inhérentes à leurs milieux ont généré des dynamiques singulières d'anthropisation, caractérisées par une mise en valeur et une occupation autant sélectives que minutieuses de l'espace, ainsi que la mise en place de systèmes territoriaux originaux, fortement interdépendants des rythmes écologiques. Ces régions sont en outre longtemps demeurées à l'écart des bouleversements structurels consécutifs aux révolutions industrielles. L'aménagement plus sélectif de l'espace y a favorisé le maintien d'une diversité d'habitats plus importante que dans les autres milieux, suggérant ainsi l'idée qu'elles constituent des "zones refuges". Cet état a favorisé l'application des politiques de protection dans ces régions. Les motivations de ces choix ont donc été scientifiques mais également sociales, la marginalité apparente de ces territoires insinuant chez les promoteurs publics ou privés de la protection de la nature, l'idée qu'ils y disposeraient d'une marge de manœuvre plus importante en vue de l'installation d'espaces protégés.

Dans les représentations collectives, beaucoup d'espaces protégés ont ainsi été créés sur des espaces considérés en voie d'abandon. Nonobstant des raisons écologiques réelles, il est ainsi vérifié, qu'au moins en Europe de l'Ouest, les pouvoirs publics ont délibérément choisi les espaces les plus excentrés et les moins compétitifs des filières névralgiques de l'économie, c'est-à-dire ceux qui devenaient l'objet d'un minimum d'enjeux dans l'allocation de l'espace et de ses ressources, pour y situer parcs nationaux et réserves[134].

Ce choix n'a pourtant pas toujours été exempt de conflits comme nous l'avons déjà fait remarquer. En outre, l'apparition au cours des années 1960 d'un nouveau registre de la thématique du développement, en direction des zones rurales marginalisées et des zones dites "défavorisées", a complexifié ce processus. Dans les pays occidentaux, une nouvelle génération de politiques publiques a émergé, revêtant de multiples formes, comme l'illustre l'exemple français. Il a d'abord s'agi des politiques de "rénovation rurale" initiées dans notre pays dans les années 1960, dont les interventions, centrées sur le domaine agricole et le contrôle de l'expansion

[134] RICHEZ G, 1992, op. cit.

des aires urbaines, ont progressivement défini comme horizons successifs la diversification de l'aménagement rural puis "le développement intégré des territoires en crise".

Les démarches locales initiées autour de groupes de leaders politiques et socioprofessionnels ont constitué un autre ensemble d'initiatives, souvent focalisées sur un secteur d'action privilégié tels le développement entrepreneurial ou bien la valorisation de produits touristiques ou agricoles spécifiques. Ces stratégies ont pu localement être assimilées à des tentatives de développement dit autocentré. A partir de la fin de la décennie 1960 apparaissent donc des dynamiques de recomposition dans les territoires ruraux amoindris par les mécanismes de concentration de l'activité et des populations. Elles s'organisent autour de deux pôles : la restructuration des filières d'activité et les nouvelles fonctions qui sont privilégiées dans l'organisation systémique des territoires, notamment la place grandissante des usages non agricoles de l'espace rural.

C'est à cette époque qu'a réellement débuté une cristallisation des antagonismes entre des démarches de protection du patrimoine naturel et des stratégies de développement. La problématique en a été fort bien mentionnée dans une étude sur le programme de création des réserves naturelles en France[135] à propos desquelles il a été relevé que si la mise en réserve de territoires isolés et impropres à toute utilisation économique ou commerciale n'est guère susceptible d'entraîner des conflits d'intérêts (ce qui n'invalide pas la possibilité de conflits idéologiques), ailleurs la procédure a souvent été mal acceptée. C'est notamment le cas lorsqu'elle concerne des zones rurales en difficulté dans lesquelles la diversification ou l'intensification de certaines activités peuvent être facteurs de redressement de la démographie et de l'économie locale.

Par ailleurs, à côté d'une démarche politico-administrative qui relève de choix stratégiques quant à l'aménagement des territoires, se pose depuis plusieurs décennies pour un nombre croissant d'individus (citadins comme ruraux) la question de leur relation propre avec la nature. Nous ne sommes plus dans une situation où les pratiques s'inscrivent en rupture avec la philosophie du monde rural car depuis vingt ans s'opère la recomposition des systèmes territoriaux ruraux. Les comportements socioculturels contemporains recherchent une intégration des valeurs nouvelles de la nature à leurs modes de vie, ce qui détermine de nouvelles attentes supposant le développement de nouveaux usages de l'espace rural.

Dans l'Europe occidentale contemporaine, l'urbain et le rural ne sont plus deux mondes sociologiquement et économiquement différents mais les sous-

[135] Pour rester dans le contexte français, on peut citer le cas de la réserve naturelle de Véréon dans les Hautes Alpes qui ne fut jamais acceptée par la population locale et pour laquelle l'administration fut contrainte de mettre en œuvre une procédure de déclassement (BONTRON J.-C. & BROCHOT A., 1989).

ensembles du même système de société évoluant dans des espaces organisés de manière distincte[136]. C'est un truisme de rappeler que l'organisation du travail, des loisirs, des modes de vie et de consommation dans les "territoires ruraux" dépendent de nos jours d'institutions et de modèles urbains. Aujourd'hui la notion d'espace rural s'est diversifiée et se construit tant autour d'une architecture socioéconomique particulière – caractérisée par la combinaison de fonctions de production et de fonctions de récréation - que sur des considérations d'aménagement du territoire, relevant de dynamiques de valorisation des potentiels de ressources dans laquelle les valeurs paysannes ne sont qu'une composante parmi d'autres.

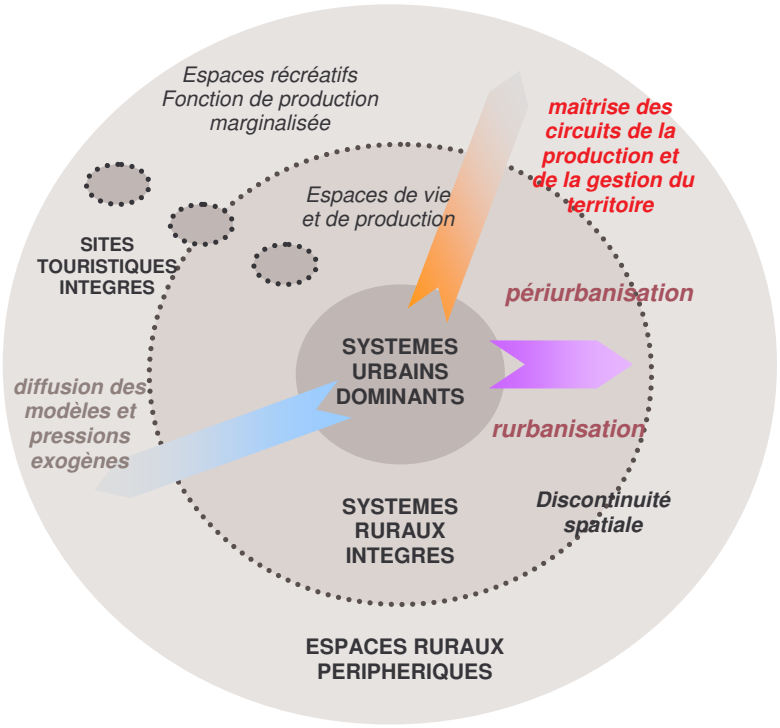


FIG. 3 - MODELE THEORIQUE SIMPLIFIE DE LA PERIPHERISATION DES ESPACES RURAUX

Depuis deux décennies, l'espace rural est redevenu attractif, à la fois comme espace de consommation mais aussi comme espace de vie et de travail. Les zones autrefois considérées comme reculées ont bénéficié de transferts financiers ayant permis l'amélioration des infrastructures et des équipements, et le développement de nouvelles filières socioéconomiques, lesquels ont en retour fait émerger un avantage différenciatif dans l'offre de cadre et de qualité de vie. Les espaces ruraux

[136] ASCHER F. & alii, 1993, *Les territoires du futur*, DATAR - Éd. de l'Aube, coll. *Monde en cours*, 182 p. ; HERVIEU B. & VIARD J., 1996, *Au bonheur des campagnes*, Ed. de l'Aube, 155 p.

périphériques ne sont donc pas exclus des tropismes économiques et humains issus du système dominant, ni exempts de tout dynamisme endogène[137].

Il est reconnu que la protection de la nature intervient aujourd'hui comme un facteur supplémentaire dans la recomposition des systèmes ruraux[138]. Elle y favorise notamment l'expansion de ce que certains économistes appellent « *la fonction de non usage* » (la valeur immatérielle de la nature en soi) ou « *l'usage de nature* »[139]. Cet « *usage de nature* », qui est le support des activités récréatives et ludiques exercées en milieu naturel, constitue une particularité désormais intrinsèque des espaces ruraux et plus particulièrement de ceux qui ont été peu touchés par l'intensification de l'occupation de l'espace et l'industrialisation des modes de production et par les effets de la croissance urbaine. Nous rappelons encore une fois que dans le référentiel dominant de la société urbaine, l'espace protégé est l'incarnation la plus expressive d'une naturalité idéalisée.

L'usage récréatif des espaces naturels qui s'est progressivement affirmé depuis le 19ème siècle comme un nouveau mode de consommation des territoires ruraux, a peu à peu généré des pratiques fondées sur l'exaltation des référentiels urbains de la ruralité d'une part et de la nature sauvage ou *wilderness* d'autre part. Les parcs nationaux, dont l'appellation évoque justement « *la nature sauvage, la nature à perte de vue* » pour reprendre l'expression de Gérard Richez[140], sont ainsi ceux qui bénéficient de l'image la plus forte dans ce domaine, bien que le niveau de reconnaissance et de fréquentation par le public soit très variable d'un parc à l'autre.

La volonté de préservation du patrimoine naturel par le moyen de politiques spécifiques de protection a engendré des modifications dans les mécanismes de fonctionnement des systèmes territoriaux ruraux, en inaugurant des pratiques d'intervention relevant d'abord de l'ingénierie rurale puis de politiques spécifiques parfois associées à d'autres objectifs. Dans le souci de planification de l'espace et de ses usages, certains outils se sont ainsi vus affecter des missions de développement, notamment par l'entremise des politiques de rénovation rurale et du développement local.

En France avait émergé une logique fonctionnelle de la protection quant à l'utilisation des parcs naturels (parcs nationaux et parcs naturels régionaux), lesquels

---

[137] PERRET J., DOBRENEZ L., BOUJU S., 1993, "Les logiques d'acteurs d'un espace désertifié", *Revue de Géographie Alpine*, n° 3.

[138] DEVERRE CH., MORMONT M. & SOULARD Ch., "La question de la nature et ses implications territoriales", **in** PERRIER-CORNET Ph. (dir.), 2002, *Repenser les campagnes*, Ed de l'Aube, DATAR, p. 217-237.

[139] PERRIER-CORNET Ph., 2001, "La dynamique des espaces ruraux dans la société française : un cadre d'analyse", *Territoires 2020 - études et prospective*, n° 3, p. 61-73. Il convient d'employer avec circonspection cette notion ambiguë et restrictive qui peut tendre à enfermer les pratiques de protection dans une logique de déterritorialisation rédhibitoire propre au référentiel conservationniste.

[140] RICHEZ G., 1992, op. cit.

devaient constituer des espaces-supports pour de nouvelles activités essentiellement orientées vers l'accueil et la récréation des populations urbaines[141]. Les parcs nationaux étaient censés participer à la planification de choix dans l'orientation socio-économique des territoires. Le parc national "à la française" fut conçu et présenté comme un outil hybride, construit autour de l'idée d'une synergie mêlant objectifs écologiques, devoir de protection patrimoniale et perspectives de développement local. Il répondait ainsi à des objectifs précis dans le cadre des stratégies nationales d'aménagement du territoire : l'équipement en services publics, le développement des réseaux d'infrastructures énergétiques et de communication et enfin l'organisation des fonctions touristiques complémentaires du Plan Neige.

L'intégration des enjeux sociaux dans la création des espaces protégés a été progressive et contingente des particularités de chaque pays. Cette conception n'est toujours pas partagée par l'ensemble des acteurs impliqués, notamment dans certains cercles du militantisme écologiste. L'aliénation des fonctions productives de l'espace par le choix de la protection reste le sujet de controverses. Elle a longtemps cristallisé les débats bien que peu d'études d'évaluation aient été conduites à l'exception du rôle de la protection dans la sphère touristique et des relations avec les activités agricoles et forestières, celles-ci ayant été sollicitées de longue date pour concourir aux objectifs de préservation du patrimoine naturel.

Le développement d'outils financiers associés à la protection de la nature a constitué un tournant très important. Il a favorisé l'intégration des préoccupations de la dégradation qualitative de la biodiversité et des paysages au sein des activités d'exploitation des milieux bioanthropisés. Ce processus a touché plus particulièrement les domaines de l'agriculture et du pastoralisme, notamment dans l'Union Européenne avec la mise en place des outils agri-environnementaux.

La construction de politiques financières de la protection de l'environnement a eu un double apport. Elle a inauguré de nouvelles relations entre protection et production, dont les conséquences ne sont pas négligeables sur la viabilité économique et la légitimité sociale de certaines activités. On peut supposer également qu'elles aient contribué à traduire les soucis scientifiques et institutionnels de préservation du patrimoine naturel en des termes et des objectifs saisissables par les gestionnaires de l'espace rural.

Aujourd'hui, il est reconnu « [qu'aucune] *expertise écologique ne peut procéder à la mise en protection d'une zone sans être l'objet d'une réappropriation*

[141] RICHEZ G., 1976, "Réflexions critiques sur les parcs naturels français", *Revue de Géographie de Lyon*, n° 2, p. 189-203.

et d'une reformulation par les acteurs en fonction des configurations locales »[142]. Cette situation nouvelle est censée se manifester dans les processus d'application des nouvelles politiques de la nature. La question se pose cependant de savoir si cette tendance conduira à terme vers une nouvelle logique de fonctionnalisation des espaces[143], ce qui entraînerait des mécanismes inédits de segmentation des territoires et donc de nouvelles discontinuités spatiales ou bien si se met en place une nouvelle logique d'intégration des fonctions et des usages de l'espace rural. Il convient donc de se s'interroger sur la fonction sociale des espaces protégés aujourd'hui afin de savoir s'ils peuvent être considérés comme des outils de différenciation des espaces ruraux[144].

4.2. INTRODUCTION A L'ANALYSE DU CAS DES MONTAGNES DE L'EUROPE OCCIDENTALE

En Occident, l'imagerie collective a fait des zones de montagnes à la fois des « *territoires extrêmes* »[145] et des contrées préservées qui auraient en grande partie échappé aux méfaits du productivisme et du consumérisme spatial. Cette représentation dominante a établi les paysages montagnards comme l'une des manifestations les plus éminentes de la notion de patrimoine naturel.

La montagne, au sens générique, constitue certes pour beaucoup de civilisations un espace initiatique chargé de tout un imaginaire cosmogonique[146] mais pour nos sociétés occidentales urbaines elle véhicule une fausse image de nature originelle, de "sauvageté" et de virginité. Ce regard particulier porté sur les espaces montagnards tient d'abord à la place qu'ils ont occupée comme terrains privilégiés d'observation et d'expérimentation pour les sciences de la vie et de la terre mais aussi les sciences sociales depuis le 18ème siècle. L'essor de la villégiature en montagne, qui survint à la même époque, a inauguré une approche esthétique des paysages montagnards, nourrie des réflexions philosophiques et théologiques des auteurs contemporains[147]. Ces deux pratiques de la montagne, la scientifique et l'esthétique, étaient d'ailleurs souvent effectuées par les mêmes personnes.

---

[142] ALPHANDERY P. & BILLAUD J.-P., 1996, "L'agriculture à l'article de l'environnement", *Etudes Rurales*, n° 141/142, p. 9-19.
[143] NEVERS J.-Y., 2003, op. cit.
[144] Au sens défini par Laurence Barthe dans son travail de doctorat (BARTHE L., 1998, *Processus de différenciation des espaces ruraux et politiques de développement local*, Thèse de Développement Rural et Géographie, Université de Toulouse-Le Mirail).
[145] CENTRE TECHNIQUE DU GENIE RURAL DES EAUX ET DES FORETS, 1977, *La perception de l'espace montagnard*, Etude n° 117, Grenoble, 241 p.
[146] DEBARBIEUX B., 1995, *Tourisme et Montagne*, Economica, Paris, 107 p. ; BOZONNET J.-P., 1992, *Des monts et des mythes, l'imaginaire social de la montagne*, Grenoble, Presses Universitaires.
[147] BROC N., 1984, "Le milieu montagnard : naissance d'un concept", *Revue de Géographie Alpine*, n° spécial Montagne, t. 2-3-4, p. 127-139.

C'est à la croisée des visions populaires de la montagne, nées des croyances mythologiques (les montagnes abritent nombre de lieux magiques et de créatures surnaturelles : forêts, géants, sorcières, nains des mines, et autres grottes, chaos et précipices "diaboliques", sans oublier bien sûr "les cimes éternelles" qui sont les territoires du divin) et des lectures romantique et pré-scientifique des territoires montagnards, que s'est forgée l'image contemporaine de la montagne. Elle se situe à la rencontre de l'incarnation de deux mythes, la ruralité onirique et la naturalité ensauvagée.

4.2.1. CRISE TERRITORIALE ET EVOLUTION DES PATRIMONIALITES DE LA MONTAGNE

La montagne est ainsi devenue en Occident le lieu de projections culturelles et de pratiques sociales diversifiées, qui ont concouru à un aménagement et à une gestion de l'espace de plus en plus fortement induits par des influences exogènes. La longue période des sociétés agropastorales industrieuses[148] a progressivement subi des mutations structurelles qui ont touché les réseaux sociaux, l'organisation et la répartition des pouvoirs, les dynamiques des activités productives et la valorisation des actifs territoriaux avec l'apparition de nouveaux systèmes de ressources. Cette mutation des territoires de montagne perpétrée par l'intégration des zones de montagne au système économique dominant, a opéré comme une « *révolution silencieuse* ».

Elle a provoqué l'éclatement des valeurs et des pratiques traditionnelles[149] et, en conséquence, a suscité la redéfinition identitaire de la montagne et l'apparition de nouvelles constructions patrimoniales. S'il est indispensable d'éviter les simplifications tendant à postuler l'uniformité géographique des espaces montagnards, il convient également de rappeler que les caractéristiques physiographiques des montagnes rendent leurs milieux extrêmement sensibles aux usages dont ils font l'objet[150] et aux modes de gestion qui sont pratiqués. La majeure partie des espaces montagnards européens peut ainsi être intégrée dans la catégorie des espaces ruraux périphériques. Pour un certain nombre d'experts, il est admis que beaucoup d'espaces montagnards sont dans une situation précaire sur le plan

[148] Rappelons que la plupart des montagnes d'Europe occidentale sont anthropisées depuis la fin du Néolithique (5000 BP).
[149] DESPIN L.,"Les mutations des territoires valléens pyrénéens : crises sociales et environnement", *Sud Ouest Européen*, n°3, p. 67-78.
[150] BRUN J.-J. & PERRIN Th., 2001, "Les montagnes : laboratoire pour la science ou laboratoire pour la société ?", *Revue de Géographie Alpine*, n°2, p. 29-39.

socioéconomique et préoccupante sur le plan environnemental, conséquence de la domination du référentiel déprédateur dans la construction des ressources[151].

La déprise agricole a marqué les paysages mais les espaces délaissés ont été depuis lors partiellement réinvestis par des usages récréatifs et quelquefois aussi par les activités agropastorales. L'urbanisation nouvelle de certains bourgs et le processus de rurbanisation, trait caractéristique des nouveaux profils de population vivant en zone de montagne, sont aujourd'hui des traits significatifs de cette évolution. Néanmoins, le départ des jeunes, la dépréciation des pays montagnards comme zones de production de biens manufacturés, l'affirmation de leur non-compétitivité, la notion de contrainte physique et de handicap naturel, la précarité de nombreuses activités économiques liées à leur saisonnalité, constituent toujours le quotidien de nombreuses vallées.

Historiquement les montagnes européennes sont des régions où se sont rencontrées des perceptions différentes de la valorisation et de la gestion de l'espace. Des conflits nombreux y ont surgi autour de l'occupation de l'espace[152]. La question de l'accompagnement environnemental du développement y a pris une acuité toute particulière. Dans ce contexte, la notion de développement de la montagne a été dominée par deux représentations exogènes aux valeurs traditionnelles de la montagne : une vision macro-économique d'une part, considérant les régions de montagne comme des espaces défavorisés, dont la fonction productive était réduite à la dynamique de quelques filières déterminées et une vision culturelle d'autre part, bâtie autour de l'idéalisation de la montagne, nourrie par la mystification des attributs de la naturalité et de la ruralité. Mais ce cadre dominant ne doit pas masquer l'existence d'ambitions propres aux sociétés montagnardes, qui se sont affirmées en revendiquant leur prétention à une certaine autonomie locale[153]. Cependant, dans les montagnes européennes, la compétition spatiale constitue une thématique centrale des jeux d'acteurs, objet de conflits de pouvoir et de revendication. La restructuration territoriale demeure un souci constant face au risque de cloisonnement sectoriel[154].

Aussi, dans les processus de recomposition des nouvelles sociétés montagnardes, s'opèrent conjointement une redéfinition des rapports des populations locales avec le milieu, et en conséquence une redéfinition de la notion de ressource[155]. La valeur patrimoniale de la montagne[156] est devenue plurielle,

[151] RIEDER P. & WYDER J., 1999, " Cadre économique et politique d'un développement durable des régions montagneuses", **in** MESSERLI B. & IVES J.-D., 1999, p. 83-96, op. cit.
[152] GERBAUX FR., 2001, "La montagne entre nature, histoire et sociétés", *Revue de Géographie Alpine*, n° 2, p. 21-27.
[153] BOZONNET J.-P., 1992, op. cit.
[154] VERON F., 1989, "Eléments de réflexion sur la spécificité des systèmes spatiaux montagnards et leur gestion", *Revue de Géographie Alpine*, n° 1-2-3, p. 211-226.
[155] BOZONNET J.-P., 1989, op. cit.

l'espace montagnard ayant recouvré des enjeux différents entre le dessein de mettre en place des dynamiques de développement local et les objectifs de la protection de la nature, enjeux qui s'inscrivent dans un contexte global où l'opinion publique identifie d'abord la montagne comme un espace naturel préservé[157] mais aussi comme un espace de loisirs.

4.2.2. DEVELOPPEMENT MONTAGNARD ET PROTECTION DE LA NATURE

En Europe occidentale, la réflexion sur le développement montagnard remonte aux premiers travaux initiés au début du 20ème siècle dans les Alpes par les forestiers sociologues[158]. Plus près de notre époque, on peut rappeler les efforts conjoints d'universitaires, de techniciens et de professionnels agricoles pour la promotion des systèmes d'élevage extensifs dans les années 1970. Les expériences d'auto-développement de la montagne ont suscité un vif intérêt chez les chercheurs car elles ont posé la question de la multifonctionnalité de l'espace montagnard et des possibilités de complémentarité intercatégorielle ; le cas de la haute vallée de l'Adige dans les Alpes italiennes ou des montagnes bavaroises en sont des exemples bien connus[159].

Dans des territoires dont la spécificité est reconnue par la plupart des états d'Europe occidentale[160], il est patent de remarquer la mobilisation de nombreux acteurs locaux[161], qu'il s'agisse des socioprofessionnels, des usagers ou de la classe politique, autour de projets innovants. Tout comme on peut observer le souci affiché par les pouvoirs publics d'apporter des réponses aux difficultés et aux interrogations sociales qui se posent dans ces régions[162]. La question du développement des zones

---

[156] FISCHESSER B., 1995, "La valeur patrimoniale de la montagne", **in** BARRUET J. (coord.), 1995, *Montagne, laboratoire de la diversité*, CEMAGREF, 293 p.

[157] Le terme "préservé" étant entendu ici non pas au sens juridique de la protection du patrimoine naturel mais au sens symboliste de la représentation collective.

[158] GERBAUX F., 1994, *o*p. cit.

[159] FRESCHI L., 1993, "La politique d'aménagement de la montagne au Tyrol du Sud : un modèle d'autodéveloppement ?", *Revue de Géographie alpine*, n° 2, p. 31-49.

[160] Rappelons que la plupart des pays d'Europe occidentale ont élaboré au cours du 20ème siècle des politiques de la montagne dont la chronologie révèle des stratégies d'interventions sectorielles successives (dans le domaine de la prévention des risques, de l'agriculture, du tourisme et de l'équipement, de la préservation de l'environnement), progressivement désectorisées, ayant abouti dans certains cas à de véritables programmes publics d'aménagement, de développement et de préservation des territoires montagnards. La particularité montagnarde est même reconnue constitutionnellement en Italie et en Espagne.

[161] BOZONNET J.-P., 1992, op. cit.

[162] Des dispositifs propres aux territoires montagnards ont été mis en place en France à partir des années 1960, notamment avec des orientations particulières de la politique agricole, le soutien au développement touristique et surtout à partir de 1967 dans le cadre de la politique de la montagne ; des initiatives semblables existent dans d'autres pays membres de l'Union Européenne (l'Autriche, l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne dans une certaine mesure) ou des pays non membres (la Suisse en particulier).

de montagne passe par un questionnement sur la diversification de ses formes de valorisation. Elle se rapporte en outre à certaines problématiques actuelles, telles la reconversion industrielle des derniers bassins productifs locaux, la compétitivité des filières du secteur primaire et la viabilité des exploitations ou encore les implications de la monofonctionnalisation des processus touristiques observée dans certains secteurs. On note à cet égard que l'expérimentation et la recherche de l'innovation en matière de modèles de développement dits "alternatifs", fondés sur les potentialités endogènes et les compétences présentes dans les systèmes territoriaux locaux, ont tenu une place non négligeable dans l'histoire récente de certaines régions de montagne.

La préservation du patrimoine naturel en zone de montagne constitue un objet d'importance pour les pouvoirs publics. La place des montagnes est reconnue comme essentielle dans les mécanismes structurants de la biodiversité[163] et les potentialités biophysiques offertes par la diversité des faciès bioécologiques ont été favorables à l'installation, l'épanouissement et l'évolution endémique de nombreuses espèces. Le rôle des milieux montagnards dans la constitution et la régulation des bassins-versants, notamment vis à vis des phénomènes d'érosion est primordial pour les régions de plaine. Les montagnes européennes sont, nous l'avons rappelé, de très anciennes régions de peuplement humain ; leurs écosystèmes et leurs paysages sont en grande partie le fruit d'une longue anthropisation des milieux. Les caractères géohistoriques des territoires montagnards y ont favorisé la constitution d'une ethnodiversité importante, caractérisée par une interaction étroite des sociétés traditionnelles avec leur environnement naturel. Aujourd'hui fortement amoindrie notamment par les processus sociohistoriques de l'acculturation urbaine, cette ethnodiversité reste néanmoins un facteur nécessaire au maintien d'une partie des fonctions écologiques des espaces montagnards.

Les zones de montagne sont très tôt apparues comme des contrées privilégiées pour y appliquer les politiques de protection. C'est ainsi que de nombreux espaces protégés se rencontrent dans les montagnes et les hauts plateaux[164]. A travers le monde, plus du tiers des surfaces qui bénéficient d'un statut de protection sont situées en montagne[165]. Les zones de montagne abritent plus de la moitié des parcs nationaux d'Europe. Pour ne prendre que l'exemple français, cinq parcs nationaux sur les six établis en métropole sont situés dans des milieux de moyenne ou de haute montagne. De même, parmi le réseau métropolitain des réserves naturelles, quarante d'entre elles incluent des milieux spécifiquement

[163] Rappelons que le phénomène d'étagement favorise de multiples combinaisons des facteurs écologiques.
[164] MESSERLI B. & IVES J.-D., 1999, op. cit.
[165] Selon les critères de recensement de l'UICN.

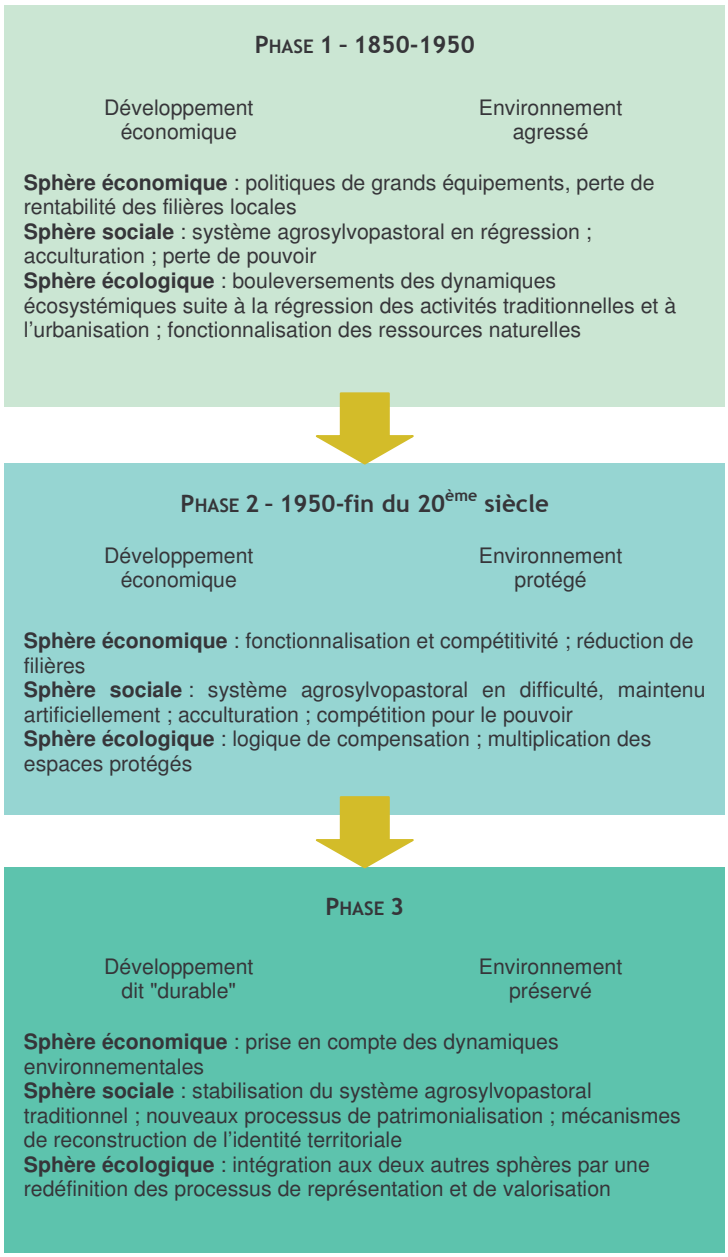


FIG. 4 - L'EVOLUTION DES ESPACES MONTAGNARDS EN EUROPE OCCIDENTALE AU COURS DES ERES INDUSTRIELLE ET POST-INDUSTRIELLE

SCHEMA REALISE D'APRES LE MODELE DEVELOPPE PAR M.-G. DURAND (1997) ET L. DESPIN (1998)

montagnards[166], représentant quelques 80 700 ha soit 33 % de la surface couverte par l'ensemble.

L'importance et la qualité écologiques des montagnes européennes ont été reconnues dès 1977 par le Conseil de l'Europe[167]. Lors des recommandations de la communauté internationale issues de la Conférence de Rio, la montagne a fait l'objet d'un chapitre entier de l'Agenda 21, qui a spécifié l'urgence de « *la mise en place de démarches de développement durable des espaces montagnards* »[168]. Aussi, en écho aux préceptes retenus dans l'Agenda 21, un important travail d'échange a été conduit par des ONG et des instances montagnardes quant aux problématiques de leur gestion[169]. Cet effort collectif se conjugue à l'apparition de projets internationaux autour de la montagne et l'implication croissante des gouvernements. C'est notamment le cas en Europe depuis le début de la décennie 1990[170].

La montagne demeure donc un sujet de recherche vaste pour la géographie de l'environnement et ses thématiques de recherche, notamment dans le cadre d'études portant sur la problématique des articulations entre systèmes de protection et systèmes territoriaux.

4.3. PROTECTION DE LA NATURE ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL DANS LES PYRENEES

Nous avons choisi de retenir comme terrain d'étude le massif des Pyrénées. Cette chaîne offre des milieux géographiques contrastés et une mosaïque de constructions territoriales. Ses caractéristiques physiques et écologiques, la singularité des processus d'anthropisation qui s'y sont déroulés, les empreintes laissées par les civilisations agrosylvopastorales en font cependant un ensemble

[166] Selon les sources de Réserves Naturelles de France (1996). Les évaluations de la Direction de la Protection de la Nature (Ministère de l'Environnement) indiquent qu'en 1996, 89 % de la surface couverte par une protection forte (parc national et réserve naturelle) sur l'ensemble du territoire français sont situés en zone de montagne.
[167] CONSEIL DE L'EUROPE, 1977, Charte écologique des régions de montagne.
[168] Il s'agit du chapitre 13 de l'Agenda 21 (*Gestion des écosystèmes fragiles : mise en valeur durable des montagnes* **in** CNUED, 1993, op. cit.). Deux programmes de travail y ont été proposés : l'approfondissement de la connaissance des écosystèmes montagnards et des conditions de leur développement durable ; la promotion d'un développement préservant les bassins hydrographiques et des modes de vie alternatifs.
[169] On citera notamment la tenue des Assises du Développement Durable de la Montagne à Toulouse du 4 au 7 juillet 1996, réunissant les représentants de 90 ONG et structures, sur la base de la consultation de quelques 1 000 ONG européennes dans 45 pays, manifestation qui a notamment permis la relance du principe d'un Forum Mondial de la Montagne. La création récente (septembre 2002) de l'Association des Peuples des Montagnes du Monde, présidée par un pyrénéen, M. J. Lassalle, constitue un autre témoignage de l'effervescence intellectuelle et sociale manifestée autour des thématiques de la montagne et des sociétés montagnardes.
[170] Consultation européenne intergouvernementale sur la mise en valeur durable de la montagne, Actes de la session finale de Trente, oct. 1996.

géohistorique unique. La particularité des Pyrénées est d'être une cordillère isthmique, située au contact de la masse continentale européenne et de la péninsule ibérique. C'est donc un espace frontalier mais qui est physiquement dissymétrique, les deux tiers du massif étant situés en Espagne. Son relief est très compartimenté en raison de la vitalité de l'activité géomorphologique. Celle-ci a favorisé au cours de l'Histoire l'apparition d'une grande diversité écosystémique et de systèmes de mise en valeur de l'espace, source d'une multiplicité des faciès paysagers et des constructions patrimoniales.

CARTE 1 - LOCALISATION DU MASSIF DES PYRENEES

4.3.1. LES DYNAMIQUES DE MUTATION DE LA TERRITORIALITE DANS LES PYRENEES

A l'instar de la plupart des montagnes de l'Europe occidentale, l'espace pyrénéen a connu une longue période caractérisée par des systèmes d'organisation sociospatiale structurés autour de l'agrosylvopastoralisme et l'existence de communautés valléennes. Ce système que l'on retrouve dans ses grandes lignes sur l'ensemble de la chaîne, s'était progressivement mis en place depuis l'Antiquité tardive[171] et lentement façonné jusqu'au milieu du 19ème siècle. Cette longue période n'a pas été exempte de crises environnementales et sociales, qui ont été progressivement révélées par des travaux de recherche interdisciplinaires.

[171] Les premières traces écrites de pratique de la transhumance datent du 9ème siècle en Navarre.

Les incidences concomitantes de facteurs endogènes et exogènes ont entraîné la déstructuration croissante des systèmes sociospatiaux existants. Ce processus a touché l'ensemble de la chaîne, de façon plus ou moins précoce et avec une amplitude différente selon les contextes locaux. Les système territoriaux pyrénéens ont été ainsi profondément bouleversés et graduellement déstructurés par la survenue de plusieurs phénomènes[172] :

L'affirmation croissante des sociétés urbaines dans la production et l'exportation de référentiels socioculturels

Le passage d'un système de référence valléen quasi autarcique aux référentiels industriel puis post-moderne a favorisé une marginalisation des systèmes idéologiques et culturels pyrénéens au sein de leurs propres territoires historiques. Ce délitement culturel et social a figé certains processus de conservatisme et une appréciation du progrès en référence aux modèles de l'industrialisation et de l'urbanité. L'innovation sociale a été marginale jusqu'au dernier tiers du 20ème siècle. En matière économique, le développement entrepreneurial endogène a longtemps été faible et souvent circonscrit à des dynamiques ponctuelles.

L'affirmation des pouvoirs centraux français et espagnol à partir de l'Epoque Moderne[173]

Le déplacement des pouvoirs décisionnels vers les villes de piémont et des plaines s'est effectué graduellement et a été concomitant d'ingérences institutionnelles croissantes. Au cours du 19ème siècle, ce processus s'est pleinement manifesté avec la restructuration politique et administrative conduite par des gouvernements centralisateurs. Ce processus de marginalisation politique est encore mal vécu de nos jours et demeure un élément favorable à des confrontations entre les institutions et les populations autochtones.

Les conséquences des Révolutions agraires et industrielles

Elles ont bouleversé l'organisation des systèmes de production et les circuits économiques locaux. Les théories physiocrates ont été les premières à remettre en question les équilibres fragiles des systèmes productifs locaux, en privilégiant l'extension et l'intensification des cultures et de l'élevage bovin, face à l'élevage

[172] BALENT G. & BARRUE-PASTOR M., 1986, "Pratiques pastorales et stratégies foncières dans le processus de déprise de l'élevage montagnard en vallée d'Oô", in *RGPSO*, t. 57, fasc. 3, pp 403-447. Sur le diagnostic territorial des Pyrénées à l'aube des années 1990, consulter GOMEZ L. & POINSOT Y., "De l'électrification des vallées aux récents conflits d'usage : nouveaux acteurs, nouvelles fonctions des espaces pyrénéens" **in** BRUNET M., BRUNET S., PAILHES Cl. (sous la dir. de), 1993, *Pays pyrénéens et pouvoirs centraux (XVIème / XXème s.)*, Actes du Colloque de Foix des 1-2-3 octobre 1993, pp. 57-83.

[173] Voir notamment les travaux du groupe de recherche du CIMA URA 486, 1991, *Le torrent et le fleuve : risques, catastrophes et aménagement dans les Pyrénées et leur piémont - fin XVIIème / XX ème s*, 315 p.

transhumant[174]. Avec l'accroissement de l'efficacité des moyens de transport et l'intensification des moyens de production, les espaces de montagne furent progressivement marginalisés car non compétitifs. Ce phénomène a particulièrement touché les Pyrénées, car de surcroît, les vallées du massif n'ont que peu attiré les investisseurs industriels en raison de l'absence à leur proximité de marchés de distribution et de centres industriels et commerciaux.

Une série de crises socioéconomiques générées par les effondrements successifs des cycles productifs s'est ensuivie. D'abord celle liée à la désintégration des systèmes associés aux activités traditionnelles (agrosylvopastoralisme, artisanats locaux, activités industrieuses) ; puis ce fut le tour des activités industrielles, qui s'étaient implantées depuis la fin du 19ème siècle (électrométallurgie et électrochimie) et dont nous vivons les derniers épisodes de délocalisation ou de cessation d'activité. L'activité aujourd'hui dominante, le tourisme[175], connaît elle aussi de grandes fluctuations structurelles et conjoncturelles. En outre, les processus industriels hérités de l'époque fordiste, que ce soit dans les domaines agricoles, énergétiques ou touristiques, ont favorisé une marginalisation économique du massif en renforçant la dépendance vis à vis des investissements extérieurs, l'endettement, la crise de l'emploi et la saisonnalité de l'activité.

L'attractivité des villes et des modèles de la société industrielle

A partir du 19ème siècle la croissance industrielle des villes situées à la périphérie éloignée du massif, demandeuses en main d'œuvre pour le développement des industries et pourvoyeuses d'espoir d'ascension sociale, a constitué un phénomène déstructurant pour les systèmes valléens. Ses effets se sont conjugués au problème de l'excédent démographique et à celui de la qualité de vie dans les vallées. Les phénomènes de dévitalisation provoqués par de fortes vagues de départ, sont alors sans commune mesure avec les migrations conjoncturelles existant auparavant en période de trop plein démographique.

Après la Seconde Guerre Mondiale, l'évolution des modes de vie et du profil socioéconomique des vallées a conduit les populations à délaisser les espaces les plus isolés et à se replier dans les bassins de tête et de fond de vallées. L'essor du tourisme hivernal a contribué à renforcer ce phénomène de concentration. La reconstruction de l'organisation des territoires valléens autour de ce modèle nucléaire polarisé a contribué à la production d'une discontinuité croissante dans les tissus socioéconomiques locaux. Le problème de l'offre de qualité de vie se pose

[174] FORNE J., 1991, "Eléments pour une problématique globale des montagnes frontalières – le cas des Pyrénées", *Les Cahiers du LERASS*, n° 24, p. 49-62.
[175] Ou plus exactement les tourismes, les pratiques recouvrant une gamme variée de filières : santé (thermalisme, climatisme), agrément (sports d'hiver, activités de pleine nature), culturel, commercial et religieux.

toujours aujourd'hui car il est difficile d'obtenir dans les Pyrénées un niveau de vie adéquat aux critères dominants de la vie sociale et culturelle contemporaine. Cela explique que l'émigration d'une partie importante des couches jeunes de la population active perdure. Ces mécanismes favorisent ainsi une marginalisation sociale des populations d'extraction locale, dont la maîtrise de la gestion de l'espace a été affaiblie.

Les problèmes relatifs à la gestion du foncier bâti et du foncier non bâti

Les nouvelles fonctions de l'espace montagnard ont généré une forte spéculation foncière dans certains secteurs du massif. Celle-ci s'effectue au détriment de la compétitivité des activités agropastorales. Le blocage du marché foncier constitue une contrainte endémique particulièrement nuisible à l'innovation des pratiques culturales voire dans certains cas à leur pérennité. Le problème foncier se pose également sur le marché du logement. Un transfert progressif de la maîtrise de la propriété s'effectue aux mains de résidents non sédentaires. La spéculation mais aussi l'immobilisme né de situations patrimoniales complexes ralentissent également les potentiels de valorisation urbanistique et entrepreunariale. Ce problème de foncier semble inextricable, surtout sur le versant français, en raison de l'inadaptation de la plupart des outils de remembrement d'urbanisme d'une part, de la multiplicité des propriétaires et des rapports d'influence socio-politique liés à la maîtrise de la terre.

Le soutien des politiques publiques à l'agriculture de montagne

La reconnaissance de l'importance de l'agriculture de montagne comme agent social mais aussi de production et d'entretien des paysages, n'est réellement intervenue qu'au cours des années 1980 avec les politiques spécifiques de la montagne, ce qui a contribué à fragiliser les filières locales[176]. La PAC a accéléré à partir des années 1960 la spécialisation des systèmes de production des filières agropastorales locales. Ses effets ont indéniablement accéléré la diminution du nombre d'exploitations agricoles et de la SAU*. Les filières de production de viande ont notamment été très touchées, de même que les filières laitières, en raison de leur moindre compétitivité avec les élevages de plaine.

En revanche, par la mise en place de son volet agri-environnemental, la PAC a appuyé les systèmes nationaux de soutien à l'agriculture de montagne. Par ses aides directes et le financement d'améliorations de l'outil de travail, elle a contribué à

[176] BARRUE-PASTOR M., 1987, "Construction et protection des paysages : les ambiguïtés du développement local et de la loi Montagne", *Droit et ville, revue de l'IEJUC*, n° 24, p. 216-237. Sur le plan international, la fonction sociale de l'agriculture de montagne a été mise en avant par l'Union Européenne en 1985.

garantir un certain niveau de revenus à des exploitations jusqu'alors peu rentables. En dépit d'une réduction drastique du nombre d'exploitants sur les trente dernières années, on enregistre toujours un nombre assez élevé d'installation de jeunes (et moins jeunes) agriculteurs. L'évolution des goûts des consommateurs et le renforcement du volet "orientation" de la PAC favorisent le développement de l'offre et l'apparition de nouvelles filières agricoles parfois associées à des projets de conservation du patrimoine rural[177]. Le mode de production des filières agropastorales reste cependant dans une situation de déséquilibre différentiel prononcé et ne se maintient que grâce à la permanence de l'intervention publique.

Le rôle des politiques de développement rural

La dynamique socio-économique des Pyrénées dépend des transferts financiers opérés dans le cadre des politiques spécifiques en direction du développement local. A court terme se profile cependant une échéance lourde d'incertitudes pour les espaces pyrénéens. L'Union Européenne n'a pas voulu développer une politique régionale de la montagne malgré les nombreux mouvements qui l'y incitent. Assimilées aux autres zones rurales défavorisées, les Pyrénées devraient donc se voir privées à partir de 2006 d'une grande partie des subsides européens. Cela signifiera la diminution sensible des subventions octroyées dans le cadre des programmes LEADER*, les fonds étant réorientés pour l'essentiel vers les pays en cours d'intégration. Dès maintenant se pose donc la question de la place que pourront occuper les Pyrénées dans l'organisation économique et sociale européenne de l'après 2006.

En conclusion, nous retiendrons que les processus de construction des territoires dans les Pyrénées se sont diversifiés et complexifiés depuis la fin du 19ème siècle. A partir de cette époque, le dynamisme des sociétés locales et des territoires pyrénéens est essentiellement assujetti à des velléités et des potentiels extérieurs. Pendant près d'un siècle, le massif a vu ses capacités humaines, technologiques, économiques et intellectuelles décroître, ce qui a fragilisé les systèmes territoriaux existants. Les activités industrielles apparues dans les domaines énergétique, électrotechnique et touristique ont pu ponctuellement créer de nouvelles dynamiques socio-économiques mais elles n'ont pas établi les bases d'une dynamique territoriale globale. On conviendra certes que les problèmes que connaissent les territoires pyrénéens sont, dans l'ensemble, ceux qui caractérisent une grande partie des montagnes européennes. Ils véhiculent une série de handicaps et de difficultés,

[177] C'est par exemple le cas du programme "Mille et Une terrasses" conduit en Ariège qui sert d'appui à la réalisation de projets très personnalisés tirant parti des qualités agronomiques particulières de ces terroirs, tels la constitution de vergers en altitude ou la production de plantes officinales. La relance de l'arboriculture de montagne dans les vallées du Haut Conflent ou la mise en place d'une filière de production de viande de broutard dans le Haut Comminges en sont d'autres exemples.

au moment où intervient de l'extérieur le souhait de repenser les méthodes d'intégration de la protection des patrimoines montagnards à la valorisation de leurs ressources génériques.

A l'exception de leur partie la plus atlantique[178] qui conserve toujours une dynamique importante fondée sur la fonction productive de l'espace rural, les Pyrénées sont ainsi globalement « *passées du schéma d'une ancienne civilisation, agrosylvopastorale et industrieuse, à celui d'une civilisation touristique* »[179]. Ce « *changement de civilisation* » traduit une mutation de la territorialité[180]. Les atavismes structurels des territoires pyrénéens ont longtemps contribué à la satellisation du massif[181]. L'évolution des dynamiques territoriales du développement pyrénéen était qualifiée de régressive par la DATAR* au début des années 1970[182].

Pourtant, le scénario d'une discontinuité spatiale grandissante orchestrée autour d'une concentration des activités et des services dans les zones de piémont et d'un entretien structurel de la haute montagne à partir des bassins des têtes de vallées ne s'est pas pleinement confirmé. On a assisté durant les vingt dernières années à la stabilisation des effectifs de population dans la plupart des vallées, bien que la situation socio-économique ne se soit pas assainie. Un mouvement de migration de retour, saisonnière ou définitive, est apparu chez des individus partis parfois depuis plusieurs décennies, notamment une fois parvenus à la retraite. L'inscription dans le paysage social de populations néo-rurales arrivées dans le courant des années 1970 et 1980 est un phénomène moins évident à saisir, dont l'importance a surtout été ponctuelle.

En revanche on observe nettement depuis quelques années l'installation de nouvelles populations, appartenant essentiellement aux classes d'âge jeunes et moyennes de la population active. Celles-ci profitent des opportunités offertes par le télétravail ou développent des projets d'activité novateurs dans le domaine des services. L'amélioration des réseaux de communication, notamment routier, a

---

[178] Il s'agit de la montagne béarnaise et surtout des Pyrénées basques et navarraises.
[179] Entretien Maire d'Orlu, 2002.
[180] Pour reprendre les propos de X. Campillo i Besses, Rapporteur de la Commission "Occupation du sol" aux Premières Rencontres Pyrénéennes pour l'environnement et le développement (Andorre, 1994) : " *La société pyrénéenne actuelle est entre deux mondes, l'un ancestral qui disparaît ou change à pas forcés et l'autre moderne et inachevé, qu'il est opportun de façonner adéquatement* ".
[181] Une situation que L. DESPIN décrit fort bien à propos des vallées des Pyrénées centrales françaises et qui peut s'appliquer à une bonne partie des territoires pyrénéens : " *L'ouverture croissante du système traditionnel au monde moderne a précipité la spécialisation [du] territoire [pyrénéen]. Aujourd'hui, principalement investies en tant qu'espace récréatif de loisirs et de vacances par des citadins en mal d'air pur, de nature ou d'authenticité, les vallées des Pyrénées* […] *deviennent avant tout des sous-ensembles complémentaires du système-ville dominant. Débarrassé de sa fonction productive, le milieu montagnard est entré dans une logique de service. Le rapport nature-société se joue à présent en termes d'entretien, de conservation et de préservation. Le territoire agricole ancestral s'est transmuté en un espace agricole paysager patrimonialisé.* " DESPIN L., 1998, "Les mutations des territoires valléens pyrénéens : crises sociales et environnement", *Sud Ouest Européen*, n° 3, p. 67-78.
[182] COMMISSARIAT A L'AMENAGEMENT DES PYRENEES, 1977, Schéma d'Orientation des Pyrénées, 2ème édition, Toulouse, 114 p.

également favorisé des phénomènes de rurbanisation dans des secteurs proches de centres urbains[183].

Les espaces pyrénéens sont l'objet de processus de reconstruction territoriale, marqués par la fébrilité des systèmes productifs locaux et caractérisés par des itinéraires très différents d'un secteur à l'autre. Ils sortent progressivement d'une logique d'organisation dominée par les modèles fordistes mais leur restructuration s'opère dans un cadre de politiques spécifiques inachevées.

4.3.2. L'ANALYSE DES INTERACTIONS ENTRE PROTECTION DE LA NATURE ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL DANS LE MASSIF PYRENEEN

Montagnes dont le caractère pastoral et forestier est encore fortement prégnant, aux substrats physiologiques variés, ouvertes aux influences climatiques atlantiques et méditerranéennes, les Pyrénées abritent une riche variété d'espèces et d'habitats, répartis au sein d'une gamme étendue de milieux peu ou pas bioanthropisés. Cette richesse écologique est toujours menacée par certaines dynamiques d'artificialisation de l'espace mais aussi par l'abandon de certaines pratiques de gestion. Il s'agit par ailleurs de l'un des massifs européens abritant le plus d'instruments réglementaires de l'occupation du sol et de dispositifs de protection de la nature.

Dans ce contexte, la question du rôle des politiques de protection de la nature dans les processus de construction des territoires ne constitue pas un épiphénomène. Notre sujet se place au carrefour de trois champs d'investigation : la protection de la nature, considérée en tant que pratique et objet de politiques spécifiques, le développement territorial en tant que démarche stratégique de construction de l'action locale et les politiques de la montagne, en tant qu'ensemble de dispositifs de cadrage présidant à la gestion de l'espace pyrénéen.

La dimension transfrontalière ajoute une quatrième dimension à ce travail, à travers la saisie des différences qui peuvent être formulées au sein des politiques publiques et en terme de pratiques de part et d'autre d'une frontière. Le contexte français actuel est dominé par le fantôme de la rectification de la Loi Montagne, dont la promulgation en 1985 avait été annoncée comme le prélude à une nouvelle approche de la préservation du patrimoine naturel. Elle privilégiait un renouveau des pratiques de protection[184] tout en réaffirmant le caractère rural des espaces

[183] ROUSSEL V., 2000, "A propos de l'arrivée de nouvelles populations et de ses conséquences sur les espaces ruraux", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 1, p. 45-62.
[184] BRET E. & JAUBERT A., 1999, "La protection des espaces montagnards" **in** HENRY J.-P. & SEGUR P. (textes réunis par), 1999, *L'avenir de la Loi Montagne - évolution des conditions d'application*, IRJS, PU de Perpignan, p.47-59.

montagnards. C'est alors l'ensemble du dispositif de l'intervention publique en montagne qui est en train d'être progressivement redéfini. En Espagne, la place des Pyrénées a été nettement rehaussée avec l'émergence des Communautés autonomes à la fin des années 1970. Les zones de montagne sont désormais l'objet de dispositifs d'aménagement du territoire de dimension régionale et participent à des processus de réinvention des identités territoriales et des projections patrimoniales infranationales.

On peut supposer que les collectivités pyrénéennes, aujourd'hui à la recherche de dynamiques de développement local, sont en quête de démarches permettant d'intégrer la protection de la nature comme un instrument contribuant à la dynamisation des territoires locaux. On peut supposer qu'elles sont demandeuses de dispositifs permettant de gérer leurs patrimoines car, dans les Pyrénées, les capacités de l'économie locale se situent bien souvent à un niveau insuffisant pour dégager les recettes nécessaires afin d'opérer sur place les transferts financiers nécessaires à l'entretien du patrimoine[185].

Il est clair que la transition, autant conceptuelle que pratique, entre la valorisation d'un espace d'abord producteur de matières premières et de biens de subsistance à celle d'un espace essentiellement producteur de valeurs marchandes immatérielles[186], a posé de nombreuses difficultés qui ont pu conduire à des évolutions non souhaitées comme le relevait déjà un ancien Commissaire à l'Aménagement des Pyrénées en 1989 en rappelant que pour mener à bien les objectifs du développement territorial dans les Pyrénées « *il ne s'agit pas de transformer la montagne en un écomusée peuplé des derniers montagnards* […] *Il ne s'agit pas d'exalter un prétendu paradis agropastoral conçu et imaginé comme une antithèse d'une vie industrielle et urbaine frustrante* […] *Il s'agit seulement de donner les moyens à ceux qui désirent rester ou s'installer afin que la vie en montagne ne soit ni un apostat ni un archaïsme* »[187].

Conscients des multiples interconnexions entre les problématiques de l'environnement et du développement et de l'acuité de ces questionnements dans le cas pyrénéen, de nombreux acteurs locaux et extérieurs se sont investis, à des niveaux d'engagement divers, en faveur de l'élaboration d'une action organique sur l'évolution du massif. L'édification de politiques institutionnelles de la montagne, l'affirmation des pouvoirs régionaux autour de la construction d'échanges et de

[185] JANVIER Y., "Les Pyrénées : espaces à protéger ou espaces à gérer ?", **in** DATAR/MOPU, 1989, *Los Pirineos, montaña de Europa*, Actes du colloque de Jaca, 22-23/06/1989, p. 169-173.
[186] GAVENS D., 1995, *Audit en faveur des espaces naturels pyrénéens*, Etude réalisée pour Espaces Naturels de France, 34 p.
[187] Intervention de M. Binesse, Commissaire à l'Aménagement des Pyrénées **in** DATAR/MOPU, 1989, *Los Pirineos, montaña de Europa*, Actes du colloque de Jaca, 22-23/06/1989, p 401.

partenariats transfrontaliers[188], les perspectives envisagées par l'élaboration de forums des montagnes, rassemblant des ONG, des décideurs et des usagers, constituent autant de lieux de débat et d'intervention où sont débattues les articulations complexes entre les questions d'environnement, d'aménagement et de développement. Pour les Pyrénées comme pour d'autres massifs, la compatibilité des objectifs socio-économiques et des objectifs écologiques dans des dispositifs structurels de soutien aux territoires montagnards est le sujet de nombreuses réflexions au sein des institutions[189].

4.4. PRESENTATION DES DISPOSITIFS DE RECHERCHE ET DE RESTITUTION

4.4.1. COLLECTE ET EXPLOITATION DES MATERIAUX DE RECHERCHE

Un premier travail de collecte de données et d'informations a été mené auprès de divers "acteurs-ressources" : des administrations, des organismes institutionnels et socioprofessionnels et des collectivités locales. La recherche, l'identification et l'étude systématique d'un certain nombre de documents a été conduite en parallèle sur plusieurs sites d'étude : il s'agit principalement de documents de travail relatifs au fonctionnement des espaces naturels protégés (procès-verbaux des réunions de différentes instances de gestion, comptes-rendus de réunions de travail *ad hoc*, documents d'évaluation internes), et de documents d'étude ou de planification relatifs aux structures gestionnaires d'espaces protégés.

Une critique qualitative de ces sources diversifiées s'avère utile. Le dépouillement systématique des procès-verbaux des "Commissions départementales des sites, perspectives et paysages" a été effectué sur la période s'étalant des années 1940 à 2000, mais il n'a pu être conduit de manière exhaustive ; la qualité et la disponibilité des rapports est en effet fort variable dans le temps et selon les départements. Nous sommes allés puiser des informations dans des documents d'archives mais c'est principalement sur les réunions des deux dernières décennies que s'est porté notre intérêt.

---

[188] Une Communauté de Travail des Pyrénées a ainsi été constituée en 1983, rassemblant les régions d'Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, les autonomies de Navarre, du Pays Basque, d'Aragon et de Catalogne ainsi que la Principauté d'Andorre, état souverain non membre de l'Union européenne. Cette initiative est à replacer dans le contexte du début des années 1980, qui fut favorable à la création de structures transnationales de discussion et de coopération des territoires de montagne : en 1982 avait eu lieu la création de la Communauté de travail des Alpes Occidentales (la COTRAO) regroupant les régions PACA et Rhône-Alpes, les provinces italiennes du Piémont, du Val d'Aoste et de Ligurie et les cantons suisses du Vaud, du Valais et de Genève. En 1985 s'était également constituée une Communauté de travail jurassienne, regroupant la région Franche-Comté et les cantons suisses de Berne, de Neuchâtel, du Vaud et du Jura.

[189] CONSEIL NATIONAL D'EVALUATION & COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, 1999, *La politique de la montagne*, Rapport d'évaluation, La Documentation française, volume I, 406 p.

Les rapports d'activité émis par des gestionnaires d'espaces protégés constituent eux aussi des sources forts utiles mais de qualité variable par leur irrégularité dans le temps, y compris dans le cas d'institutions comme les parcs nationaux. Le volume d'information va néanmoins en s'accroissant au fur et à mesure que l'on se rapproche de la période actuelle mais certains domaines, notamment ceux relatifs à des éléments intéressant les fonctions productives et récréatives de l'espace au sein des espaces protégés ont longtemps été négligés. En outre, ces documents participent souvent à des stratégies de communication, ce qui a rendu nécessaire de recouper les informations fournies avec d'autres sources.

Nous avons également pu consulter des documents d'accès plus difficile : documents internes à certains organismes et administrations (notes de service, correspondances, comptes-rendus de réunions consultatives, rapports d'enquête publique), lesquels ont fourni là encore de nombreux éléments fort utiles à une approche qualitative. La presse d'information et la presse spécialisée, grâce à leur rôle de relais des discours d'acteurs, ont constitué bien entendu une autre source documentaire privilégiée.

Nous avons en même temps procédé à une série d'entretiens qualitatifs auprès d'acteurs diversifiés, agissant à différents niveaux de pouvoir et d'intervention. Nous avons délibérément choisi de ne pas utiliser de systèmes normatifs, sous la forme de grilles d'entretien fermés par exemple. Nous avons fonctionné en suivant la méthode de l'entretien conversationnel, employant des grilles semi-directives pour cadrer et hiérarchiser les thématiques abordées, tout en privilégiant le récit construit par les locuteurs afin de laisser pleinement s'exprimer leurs valeurs et leurs objectifs.

Ont ainsi été sollicités des gestionnaires d'espaces naturels protégés (15 entretiens), des scientifiques et des experts des différents domaines touchant à la protection et au développement (13 entretiens), des usagers de l'espace choisis parmi les trois grandes catégories de gestionnaires de l'espace rural (agropastoraux, forestiers et chasseurs pour un total de 18 entretiens) ainsi que des représentants du monde associatif (6 entretiens), des techniciens et chargés de mission des différents corps administratifs concernés (24 entretiens) et enfin des élus locaux (18 entretiens).

Quatre-vingt quatorze entretiens ont donc ainsi été conduits, pour la grande majorité sur les terrains français (76). Concernant les acteurs locaux, le choix des personnes questionnées s'est opéré en fonction des sites de terrain étudiés. Les autres locuteurs ont été sollicités en raison de leurs connaissances ou de leur rôle spécifique dans certains domaines d'activité, en fonction des thématiques de travail alors en cours ou de l'actualité de certains dossiers. D'autres entretiens plus

formalisés ont été effectués auprès d'échantillons d'acteurs et utilisés pour une première approche des représentations.

L'observation participante a également été mobilisée comme technique d'étude des jeux d'acteurs. Elle a pu être conduite dans un certain nombre de situations : réunions du Conseil de gestion patrimoniale de l'IPHB et de comités de pilotage de sites Natura 2000 mais également au cours de la tenue de colloques associatifs ou de débats publics. Elle a apporté des éléments de réflexion précieux sur les mécanismes de fonctionnement de la régulation qui s'effectue autour des enjeux de la gestion des espaces de montagne. Elle nous a également permis d'approfondir notre connaissance des pratiques de gestion effective des espaces naturels ainsi que des méthodes de la gestion partenariale, utiles pour caractériser les conflits d'usage et de représentations et les stratégies de régulation.

Dans un troisième temps, un travail de renseignement et d'acquisition de données complémentaires auprès de diverses catégories d'acteurs a été mené sur certains sites de référence afin de caractériser les dynamiques écologiques et anthropiques contemporaines dans les secteurs sur lesquels nous souhaitions approfondir notre réflexion. Le recueil et l'analyse de certaines données statistiques relatives à l'équipement structurel des collectivités locales, aux dynamiques démographiques, aux dynamiques des secteurs d'activité et aux potentiels fiscaux et techniques mobilisables est venu parachever cette séquence de travail.

4.4.2. PLAN DE RESTITUTION DE L'ANALYSE

Lors de la rédaction de ce mémoire de thèse, notre premier souci a été d'extraire l'analyse d'un ancrage excessif dans le déterminisme du terrain et de pouvoir construire notre démonstration sans que celle-ci ne pâtisse du déséquilibre entre le travail effectué sur le versant français et celui, moins important, réalisé pour le versant espagnol. Notre deuxième souci a justement été de ne pas organiser la démonstration uniquement autour d'une approche comparative. Le plan que nous proposons est construit en trois temps d'analyse :

La première partie, décomposée en trois chapitres, se présente sous la forme de l'étude de la mise en œuvre des générations successives des dispositifs de protection dans le contexte pyrénéen de leur application. Cette mise en perspective historique mais aussi spatiale et juridique, est indispensable pour poser des éléments de cadrage et instruire une première série de réflexions sur l'évolution des politiques publiques (conception, production, conditions de mise en œuvre) et des éléments du

débat de la relation entre la protection de la nature et les enjeux de gestion de l'espace.

La deuxième partie, elle aussi composée de trois chapitres, constitue une approche matérialiste du sujet, guidée par une série de questionnements relatifs aux interactions entre les logiques et les modes d'organisation de la protection de la nature et les pratiques de gestion et d'usage d'un espace de montagne. Au travers de trois thématiques d'interface, elle propose des études diversifiées de ces interactions, en analysant quelle a été l'évolution de la relation entre la mise en œuvre des politiques de protection et la dynamique des activités productives et d'usage. Elle aborde les conflits nés d'une part des confrontations entre les objectifs de protection et les pratiques gestionnaires et usagères, d'autre part des concurrences dans l'affectation de l'espace et des enjeux qui y sont associés.

La dernière partie, organisée en deux chapitres, développe une réflexion plus constructiviste du sujet. A partir des éclairages apportés par les études pratiques dans les chapitres précédents, le chapitre sept aborde la question des formes de l'inscription de la protection de la nature dans la gestion de l'espace en tant qu'outil de recomposition de l'action sociale en montagne. Cette analyse s'intéresse notamment aux mises en relation et aux évolutions des logiques d'acteurs, au rôle des pouvoirs de médiation et à l'élaboration des outils de transaction entre les objectifs de protection et la recherche de satisfaction des objectifs sociaux. En mobilisant les lectures constructivistes de la notion de ressource, le huitième chapitre propose de nouveaux éclairages sur l'étude des interactions entre protection et développement pour appréhender la diversité et la complexité de certaines problématiques locales d'interactions.

PREMIERE PARTIE

GENESE ET APPLICATION DES POLITIQUES DE PROTECTION DE LA NATURE DANS LE MASSIF PYRENEEN

INTRODUCTION

Le premier travail de restitution de notre recherche vise à expliciter les conditions et les particularités pyrénéennes dans la mise en oeuvre des politiques de protection de la nature. En s'appuyant sur les contextes d'évolution historique des procédures, l'objectif de cette partie est de mettre en perspective les questions soulevées et les changements successifs induits par l'introduction de nouveaux acteurs, de nouveaux enjeux et de nouveaux outils de gestion de l'espace montagnard. En s'inscrivant dans une perspective diachronique, cette analyse va dégager les premiers éléments typologiques permettant de caractériser les interactions entre dispositifs de protection et mécanismes de structuration des territoires.

A l'échelle du massif, le réseau des espaces naturels protégés actuel est très éclectique. La chaîne est recouverte d'une myriade de zonages relevant des différentes générations des politiques de protection, dont les plus anciens remontent à près d'un siècle. Chacune des différentes politiques de protection de la nature qui se sont succédées depuis le début du 20ème siècle a laissé son empreinte, illustrant cette particularité propre aux espaces protégés d'être semble t-il imprescriptibles.

P. Palu et Cl. Morales recensaient quelques cent soixante-dix espaces protégés en 1994[1]. Ce chiffre qui apparaît déjà important a sensiblement augmenté depuis : nous en avons recensé plus de deux cents en 2002. Le massif pyrénéen a été depuis plus d'un siècle un espace privilégié pour l'implantation de différents dispositifs de protection de la nature. On y dénombre ainsi trois parcs nationaux, une dizaine de parcs naturels, de nombreuses réserves naturelles, un grand nombre de sites et de monuments naturels protégés au titre du patrimoine paysager. Mais il existe encore bien d'autres zonages de protection, parmi lesquels de nombreuses entités difficilement identifiées par le public ou qui lui sont même inconnues, sans parler des périmètres créés en application des dispositifs internationaux au nom

[1] *Patrimoine naturel des Pyrénées - Localisation des principaux espaces protégés*, PALU P. & MORALES Cl., Espaces d'altitudes, CBEA Pau / IPE Jaca, 1994.

souvent sibyllin pour l'usager ponctuel qu'est le touriste ou parfois même pour l'usager local.

Les cartes ci-après, versions simplifiées de la carte de localisation thématisée présentée dans les annexes cartographiques (C1), présentent le maillage des espaces naturels protégés recouvrant le massif au début du 21ème siècle. Pour la construction de ces documents ont été retenus les espaces protégés inclus dans le périmètre correspondant aux définitions administratives respectives de la zone de montagne Pyrénées[2], à l'exclusion de la partie située dans la Communauté autonome du Pays basque. Pour des raisons de caractérisation géographique nous avons décidé de ne pas intégrer le Pays basque espagnol dans cette étude. La partie basque des Pyrénées se singularise en effet fortement du reste de la chaîne par son niveau et sa densité de population élevés, la présence à proximité immédiate de la zone de montagne de plusieurs agglomérations importantes, la densité des réseaux de communication, ainsi qu'un potentiel et un profil économique sensiblement différents du reste du massif. Les espaces protégés en milieux côtiers et marins situés sur le territoire administratif de communes et *municipios* compris dans la zone montagne ont également été exclus car leur analyse nécessite une prise en compte des dynamiques propres aux milieux littoraux et maritimes.

Cette énumération fournit un tableau relativement complet des outils de protection de la nature dans les Pyrénées. Elle a été construite à partir des méthodologies de classification de l'UICN[3] que nous avons réadaptées. Les listes établies par cet organisme sont en effet largement incomplètes car elles ne prennent pas en compte un certain nombre de dispositifs. En outre, la classification de certains outils qu'il propose, reposant sur des critères privilégiant l'analyse du degré de protection théorique, diverge parfois de la réalité des mécanismes de fonctionnement de ces dispositifs.

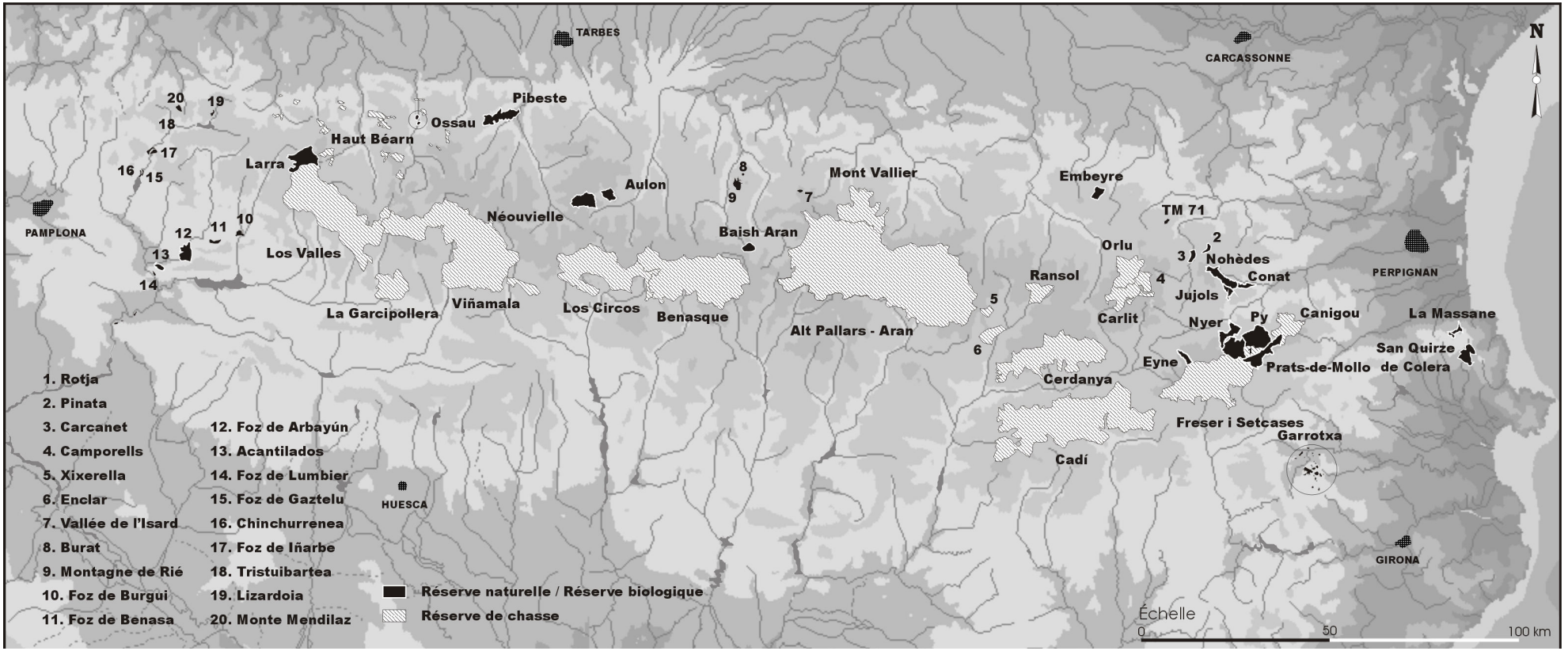
On peut également s'interroger sur le choix de l'UICN d'assimiler un certain nombre de dispositifs à des espaces naturels protégés, comme les zones périphériques des parcs nationaux français ou les réserves nationales de chasse espagnoles, dispositifs qui, nous le verrons, ne correspondent que très imparfaitement à la notion d'espace protégé. Par ailleurs, les rapprochements effectués par l'UICN au sein d'une même catégorie semblent parfois hasardeux ; derrière une appellation générique, le contenu de la protection peut en effet sensiblement différer d'un site à l'autre. Aussi ces documents servent-ils simplement à poser le cadre géographique de notre étude.

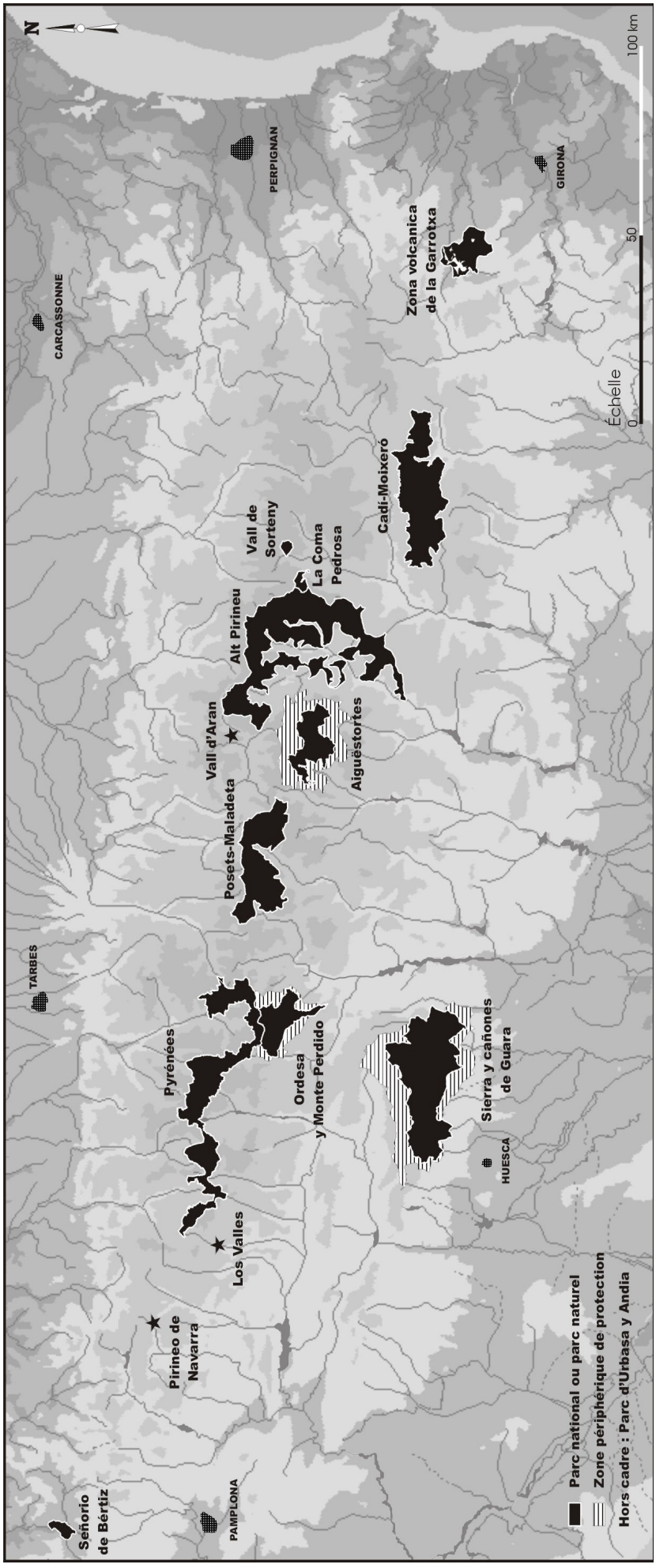
---

[2] Soit un territoire de 39 150 km² répartis entre : France (15 314 km²) et Espagne (23 836 km², l'ensemble de la zone montagne pyrénéenne espagnole, incluant donc la partie basque, recouvrant 29 884,5 km²).

[3] UICN, 1994, *Lignes directrices pour les catégories de gestion des aires protégées*, CPNAP / WCMC, UICN Gland et Cambridge, 261 p.

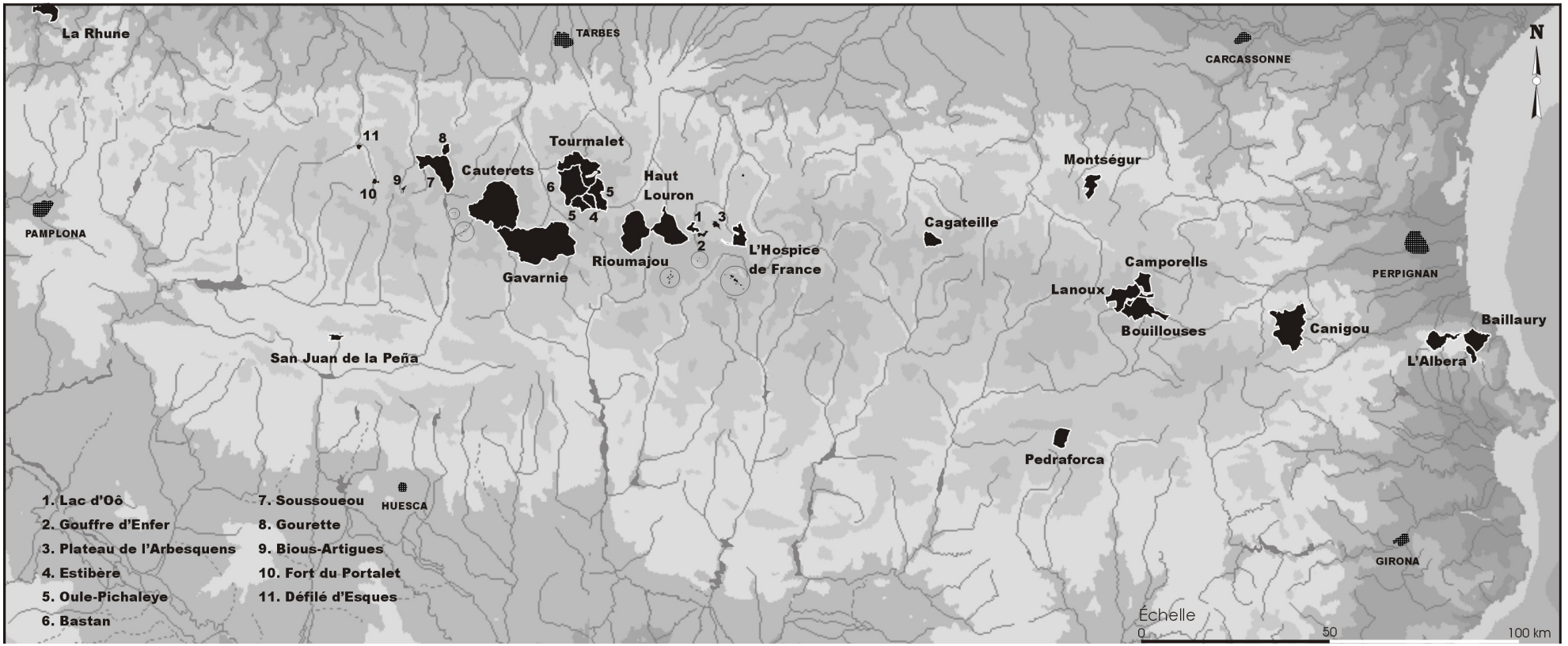
CARTE 2A - LOCALISATION DES PRINCIPAUX ESPACES PROTEGES PYRENEENS (EN 2002)
RESERVES NATURELLES, RESERVES BIOLOGIQUES ET RESERVES DE CHASSE





CARTE 2B - LOCALISATION DES PRINCIPAUX ESPACES PROTEGES PYRENEENS (EN 2002)
PARCS NATIONAUX ET PARCS NATURELS

CARTE 2C - LOCALISATION DES PRINCIPAUX ESPACES PROTEGES PYRENEENS (EN 2002)
SITES ET MONUMENTS NATURELS



Un premier constat néanmoins : on retrouve à l'échelle régionale le profil type des réseaux d'espaces protégés que l'on peut établir à l'échelle de l'Espagne et de la France :

- Les catégories qui sont largement les plus représentées en nombre sont la IV "Réserves" et la V "Paysages protégés" ;
- L'importance de la catégorie II "Parcs nationaux" est révélée par la superficie non négligeable des territoires classés au regard des ratios moyens occupée par cette catégorie en Europe occidentale ;
- Les catégories I et III sont très peu dotées compte tenu de la faible compatibilité des critères de classification avec les dispositifs juridiques de protection des espaces naturels dans les droits français et espagnol, ce qui apporte un premier élément d'éclairage sur les pratiques sociohistoriques relatives à la protection de la nature dans les deux pays ;

TABLEAU 1 - CLASSIFICATION DES ESPACES NATURELS PROTEGES PYRENEENS ETABLIE SELON LA TYPOLOGIE DE L'UICN (2002)

	France		Espagne	
Catégorie de protection	Dénomination	Sup. (ha)	Dénomination	Sup. (ha)
Catégorie Ia et Ib (réserves de nature intégrales)			RNI navarraises (3) ZR des PN	487 893
Catégorie II (parcs nationaux)	PN (1)	45 707	PN (2) ZPP des PN (2)	29 728 46 266
Catégorie III (monuments naturels)	RN : TM 71 (1)	96	ZR Guara	517
			Réseau RN Garrotxa (26)	980
			Glaciers aragonais (20)	2 411
Catégorie IV (aires d'habitats ou de gestion des espèces)	RN (10)	16 208	RN partielles catalanes (4)	2 059
	RNV (4)	6 861		
	RNCFS (1)	4 247	Réserves et Cotos nacionales de Chasse (10)	327 220
	RCFS (1)	9 037		
	RBD (7)	1 942		
	RBF (1)	38	Enclaves naturales (2)	153
	APB		APFS navarraises (14)	2 803
	Grottes (9)	-	Réserves foncières privées	5 952
	Sites permanents (5)	587		
	Cours d'eau	-		
	Total	38 920	Total	338 187
Catégorie V (paysages protégés)	Zone périphérique du PNP	206 352	Parcs naturels (7)	224 494
	Sites classés (50)	94 000	Parajes catalans (2)	5 227
			ANR navarraises (2)	460
			MN San Juan	264
	Total	385 075	Total	679 914
Total Ratio de protection (en % de la ZM Pyrénées concernée)	Catégorie I Catégorie II Catégorie III Catégorie IV Catégorie V Catégorie VI	0 3 0,006 3 6,2 0	Catégorie I Catégorie II Catégorie III Catégorie IV Catégorie V Catégorie VI	0,06 3,2 0,16 14,2 9,7 0

Liste des acronymes

APFS : Aires de Protection de la Faune Sylvestre
APPB : Arrêté Préfectoral de Protection de Biotope
MN : Monument Naturel
PN : Parc National
RBD : Réserve Biologique Domaniale
RBF : Réserve Biologique Forestière
RN : Réserve Naturelle
RNI : Réserve Naturelle Intégrale
RNV : Réserve Naturelle Volontaire
RNC : Réserve Nationale de Chasse
RCFS : Réserve de Chasse et de Faune Sauvage
RNCFS : Réserve Nationale de Chasse et de Faune Sauvage
SC : Site Classé (site naturel)
ZPP : Zone Périphérique de Protection (Parcs Nationaux espagnols)

Remarques sur la construction de la liste typologisée selon la codification de l' UICN

- Une partie notable des espaces protégés n'est pas référencée par l'UICN, ce qui s'explique par l'apparition ultérieure d'un certain nombre d'espaces protégés mais aussi par un choix délibéré de l'UICN de ne pas classifier certains territoires en raison du type de dispositif (sites classés en France par exemple) ou de la gestion effective pratiquée sur ces espaces. Nous avons donc pris la liberté d'établir une liste exhaustive inédite pour l'ensemble du massif pyrénéen en l'actualisant et en la complétant notamment en fonction des rapprochements pouvant être effectués avec les critères de classification de l'UICN.
- Entre parenthèses sont indiqués les nombres d'espaces protégés que nous avons référencés pour les catégories de protection mentionnées.
- Les superficies sont comptabilisées par catégories d'espaces protégés : un même territoire peut donc être comptabilisé plusieurs fois s'il abrite des périmètres relevant de plusieurs dispositifs.
- N'ont pas été incluses les superficies relatives au réseau Natura 2000 (ZPS et ZSC potentielles) compte tenu du caractère encore inachevé de ce dispositif à l'heure actuelle.
- N'ont pas été mentionnés non plus les périmètres relevant de dispositifs internationaux, lesquels ne correspondent pas à nos critères de caractérisation des espaces naturels protégés.

- La catégorie VI « Aires protégées de ressources naturelles gérées » est absente car ses critères de classement ne correspondent à aucun dispositif présent dans la chaîne [4]. Cependant, on pourrait y inclure à terme, du moins sur le versant français, les futures zones spéciales de conservation dont la création est prévue dans le cadre de l'application de la directive européenne Habitats.

A l'échelle de l'Europe occidentale, il ne semble pas y avoir de singularité pyrénéenne dans l'utilisation des grands types de dispositifs de protection. En revanche on perçoit immédiatement l'importance du massif au plan géographique. La proportion de l'espace soumis à un régime de protection est nettement plus élevée que les ratios moyens nationaux français et espagnol. On retrouve là cette inclinaison montagnarde que nous évoquions dans le chapitre précédent.

Si l'on compare le profil pyrénéen à celui des Alpes, on perçoit *a priori* des proportions à peu près équivalentes.

TABLEAU 2 - COMPARAISON ALPES / PYRENEES PAR GRANDS TYPES D'ESPACES PROTEGES

	Superficies (en ha)	Alpes (CA)		Pyrénées (ZM)	
Catégories UICN	Statut de protection	Sup. (ha)	RC[5]	Sup. (ha)	RC
I	Parcs nationaux	16 887	0,08	0	0
	Réserves intégrales/zones de réserve	14 000	0,06	1 383	0,035
II	Parcs nationaux	447 855	2,2	121 701	3,15
III	Réserves naturelles	870	0,004	100	0,002
IV	Réserves naturelles	298 000	1,5	30 500	0,8
	Natürparken	57 200	0,3	0	0
V	Parcs nationaux	331 803	1,6	0	0
	Parcs naturels	1 255 000	6	163 000	4,2
	Autres statuts[6]	480 800	2,3	212 550	5,4
VI	Néant	0	0	0	0

[4] D'une certaine façon, la réserve de biosphère d'Ordesa-Viñamala (pour sa partie située hors de la zone périphérique du Parc national d'Ordesa) pourrait correspondre aux objectifs de la classe VI mais nous avons d'une part indiqué que cet outil ne souscrivait pas à nos critères de détermination et d'autre part l'existence de cette réserve est purement formelle. Elle correspnd en outre à une première génération de réserves de biosphère, portées par une approche plutôt écocentrée et n'a pas effectué sa reconversion pour correspondre aux objectifs de la Stratégie de Séville.

[5] Note. RC : Ratio de couverture = correspond à la superficie classée en zone protégée rapportée, dans le cas des Pyrénées à la superficie de la zone montagne administrative du massif et dans celui des Alpes au périmètre de la Convention Alpine. Les chiffres indiqués doivent être considérés comme des ordres de grandeur.

[6] Inclut les zones périphériques des parcs nationaux français mais sont exclues les superficies classées au titre des sites naturels.

Les Alpes présentent un taux de couverture plus elevé dans quasiment toutes les catégories. Il est proportionnellement quatre fois plus important en ce qui concerne la catégorie I, différence qui s'explique en raison de la propension conservatoire du profil de certains parcs nationaux alpins : le parc national suisse de l'Engadine, lequel est intégralement placé dans cette catégorie par l'UICN, compte pour beaucoup mais il faut signaler aussi l'existence de réserves dites "intégrales" plus nombreuses à l'intérieur des parcs alpins (notamment italiens ou même français, le parc national des Ecrins abritant la seule réserve intégrale ayant été créée à ce jour dans les parcs français). Le taux de couverture des parcs nationaux alpins est légèrement plus élevé mais réparti à peu près équitablement entre les catégories II et V alors que les trois parcs pyrénéens sont classés par l'UICN dans la catégorie II. Le ratio concernant les réserves naturelles est en revanche deux fois plus important, dans les catégories III comme dans la IV, un tiers plus important pour les parcs naturels. Seule catégorie où la proportion s'inverse, celle des statuts complémentaires de la catégorie V ; 95 % du total pyrénéen est cependant représenté par la zone périphérique du Parc national des Pyrénées, laquelle est par son statut très en marge de notre définition des espaces protégés.

Des différences bien réelles existent entre les deux massifs. Le niveau nettement supérieur de superficie occupée par les parcs nationaux dans les Alpes s'explique par des raisons géopolitiques. La montagne alpine occupe une grande partie du territoire de plusieurs petits états (Suisse, Autriche, Slovénie). L'histoire des politiques de protection propre à chaque pays a également pu conduire certains d'entre eux (Italie, France) à faire du massif alpin un lieu d'implantation privilégié pour leurs parcs nationaux. Il faut également percevoir les différences d'évolution de chaque massif. Les Alpes recouvrent la diversité des trois faciès géographiques actuels de la montagne européenne (profils germano-médian, méditerranéen et anglo-saxon) alors que l'évolution du massif pyrénéen s'est en revanche inscrite dans les deux derniers types.

CHAPITRE UN

POLITIQUES ET PRATIQUES DE PROTECTION DANS LES PYRENEES DURANT LA PERIODE FONCTIONNALISTE (1913 /1975)

INTRODUCTION

Durant les deux premiers tiers du 20ème siècle, les territoires pyrénéens ont été appropriés puis dominés par des référentiels exogènes en matière de gestion de l'espace montagnard et de dynamiques de développement. Cette période s'est caractérisée par une fonctionnalisation croissante de la gestion des espaces montagnards, au sens où nous l'avons défini dans notre chapitre préliminaire. Elle a été porteuse de diversification dans la vie socio-économique des vallées mais aussi d'une appropriation extérieure croissante de leur dynamisme socio-économique.

L'exploitation des ressources industrielles et minières était ainsi essentiellement organisée par des acteurs exogènes. La gestion des ressources plus traditionnelles de la vie montagnarde, prodiguées par les espaces pastoraux et la foresterie, se trouvait quant à elle de plus en plus investie par les administrations publiques sous le prétexte d'un interventionnisme de régulation.

C'est dans ce contexte que les premières actions de protection de la nature ont été engagées, à quelques années d'intervalle, de part et d'autre de la chaîne. Là encore, ce sont essentiellement des acteurs extérieurs - pyrénéistes, naturalistes et forestiers – qui sont à l'origine de cette affectation nouvelle de l'espace montagnard et qui ont posé les premiers jalons de sa gestion.

1.1. L'EMERGENCE DES POLITIQUES DE PROTECTION MUSEOGRAPHIQUE DE LA NATURE ET LEUR APPLICATION DANS LES PYRENEES

Ce que nous déclinons comme "approche muséographique de la protection" correspond à une conception née de la combinaison de deux représentations de la nature :

- D'une part le regard symboliste porté sur la nature, qui a été à la source d'un "patrimoine du regard" et d'une représentation iconographique de la nature construits autour du sensationnalisme paysager. Des sentiments pluriels ont contribué à les forger : l'éthique chrétienne, le mouvement Revival né de

l'esthétique aristocratique et bourgeoise ainsi que l'exaltation patriotique avivée autour des "paysages nationaux", fortement encouragée par les gouvernements de la Belle Epoque.

- L'autre niveau de représentation relève de l'ingénierie et de la science. Il s'est constitué à partir des représentations rationaliste et utilitariste, avatars d'une interprétation prométhéenne de l'appropriation de la nature développée depuis le 18ème siècle par différents corps sociaux en pleine ascension sociale : les ingénieurs forestiers et du génie civil d'une part mais aussi des scientifiques et des philosophes d'autre part.

L'une n'excluait d'ailleurs pas forcément l'autre et l'histoire de l'idéologie de la protection de la nature a montré quelles ont pu être les influences réciproques de ces deux représentations de la nature sur la construction des outils juridiques et techniques de la protection[7].

Cette approche est historiquement associée à une conception conservationniste de la gestion des milieux. Au sein de ce processus, deux corps ont tenu un rôle actif dans la genèse des premières politiques de la nature : les ingénieurs des administrations forestières, qui sont déjà des intervenants réguliers dans la gestion de l'espace montagnard et les clubs touristiques bourgeois dans lesquels se mêlent esprit de découverte et quête de valorisation personnelle. Dans ces représentations, le déterminisme territorial tient une grande place. La lecture esthétique dans la perception de l'espace prend ainsi une dimension inédite. Elle établit de nouveaux processus de patrimonialisation de la nature caractérisés par une volonté d'appropriation physique et un raisonnement de valorisation fonctionnaliste du patrimoine naturel paysager. Cette situation nous autorise en conséquence à parler d'approche muséographique de la protection de la nature.

De cette ébullition ont surgi quasi concomitamment deux catégories d'outils qui ont été durant plusieurs décennies les piliers de la culture de la protection dans les deux pays :

- D'une part ceux bâtis autour de la notion de "monument naturel" mise en avant par les naturalistes et les esthètes.

[7] Pour la France : CADORET A., 1985, op. cit. ; CADORET A. (textes réunis par), 1988, *Chasser le naturel…*, EHESS, Paris, 157 p. Pour l'Espagne : BOADA M. & RIVERA M., 2000, "El origen de los espacios naturales protegidos", *Medi ambient - tecnología y cultura*, n° 27 ; CASADOS S., "Ciencía y política en los orígenes de la conservación de la naturaleza en España", Edición electrónica, *Geo Crítica*, Barcelona ; ORTEGA CANTERO N., 1990, "El paisaje de España en los viajeros romanticos", *Ería*, n° 22, Universidad de Oviedo, p. 121-137 ; RUEDA TORRES J. M., 1999, "Población autóctona y protección de espacios naturales", *Medi ambient - tecnología i cultura*, n° 23.

- D'autre part ceux construits autour de la notion de "parc national" importée des nouveaux états anglo-saxons et idéologiquement dominée par le "forestalisme"[8].

Bien qu'issues d'un même creuset conceptuel d'origine, ces deux catégories d'outils avaient chacune développé leur propre approche de la notion d'espace protégé.

1.1.1. LES DEBUTS DE LA POLITIQUE DES SITES NATURELS CLASSES SUR LE VERSANT PYRENEEN FRANÇAIS

Rappelons qu'en France, la notion de "monument naturel" est apparue dans la loi de 1906[9] relative à la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique. Cet outil, élaboré en réponse à la démarche esthétique et patriotique[10] de muséification des « *paysages de caractère* » a été utilisé très tôt par les promoteurs du pittoresque : le Club Alpin Français (CAF)[11], le Touring Club de France (TCF)[12] et la Société Nationale pour la Protection des Paysages de France (SNPPF*), qui figuraient parmi ses principaux instigateurs.

Les logiques à l'œuvre dans le classement des sites

Les Pyrénées, espaces de montagne sublimés par les visions romantiques et héroïques que véhiculaient de nombreux cercles d'esthètes, n'ont pourtant pas été révélées immédiatement comme un cadre privilégié pour l'application de la politique des sites. Alors que de nombreux "sites et monuments naturels" ont été classés dans les Alpes[13] dès la promulgation de la loi de 1906, il a fallu attendre l'épisode de "l'affaire de Gavarnie" pour que s'amorce une dynamique similaire dans la chaîne pyrénéenne.

---

[8] Néologisme par lequel nous désignons un courant de représentation de la protection de la nature très répandu à la fin du 19ème siècle au sein des milieux de l'ingénierie rurale mais aussi des scientifiques, portant son attention sur les milieux forestiers dont il défendait ardemment le maintien, la forêt étant considérée comme "le milieu naturel par excellence".

[9] Loi du 21/04/1906 sur la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique dite "Loi Beauquier".

[10] A propos de la création artistique des paysages pyrénéens on se reportera aux textes réunis à l'occasion de l'exposition organisée par l'Atelier Toulouse-Montagne-Pyrénées : *Pyrénées : un paysage à la croisée des regards (XVIIIème - XXème s.)*, Ville de Toulouse, Ascode, 61 p.

[11] Sur l'action du CAF voir le très intéressant mémoire de BERGER-VERDENAL M.-G., 1995, *L'œuvre du Club Alpin Français dans les Pyrénées - de la création scientifique d'un paysage à sa protection 1874-1914*, Certificat International d'Ecologie Humaine, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 105 p.

[12] Le TCF fut à l'origine des comités départementaux chargés de réaliser l'inventaire des sites pittoresques. Il a également été un allié précieux des forestiers, qu'il a notamment soutenus pour l'organisation du congrès forestier international de 1913, événement important dans la construction de l'idéologie protectionniste.

[13] GAUCHON Ch., 2002, "Les sites naturels classés entre 1906 et 1930 dans les Alpes du Nord : entre tourisme et protection – bilan et actualité", *Revue de géographie alpine* n° 2, p. 15-31. Trente-trois "sites et monuments naturels" ont été classés dans les trois départements des Alpes du Nord avant 1914.

En 1913, la Commission syndicale de la Vallée de Barèges, propriétaire et gestionnaire de la majeure partie des terrains de la haute vallée du gave de Pau, fut sollicitée par des financiers et des entrepreneurs pour l'octroi d'une concession hydro-électrique. L'ampleur de la transaction, qui portait sur près de 20 000 ha, rendait théoriquement difficile une intervention rapide des pouvoirs publics dans le cadre de la loi de 1906, en dépit des recommandations émises par la Chambre des Députés elle-même peu auparavant[14]. Ce fut la mobilisation initiée par quelques esthètes locaux, relayée par des intellectuels et des journalistes parisiens, qui rendit possible le classement, inaugurant dans les Pyrénées la démarche pour la défense du patrimoine paysager. Comme le mentionne Claude Dendaletche, cet épisode correspond « *à la première intervention de type médiatique en faveur de la protection d'un patrimoine pyrénéen* »[15]. Les opposants au projet d'équipement parvinrent en effet à interpeller l'opinion publique sur le thème de ce qu'ils nommaient « *la destruction volontaire d'un patrimoine* ».

Dans les années qui suivent, à l'image de Gavarnie, ce sont des "paysages prestigieux" selon le point de vue culturel développé par les "nouveaux" usagers de la montagne que sont les pyrénéistes et les touristes mondains, qui ont fait l'objet de tentatives de classement. Les lieux ainsi consacrés sont localisés à proximité des stations touristiques de l'époque, les petites villes thermales et climatiques. Ils concernent de vastes panoramas paysagers (cirques, perspectives paysagères depuis des points d'observation) ou des éléments paysagers ponctuels. On peut citer quelques exemples notoires : la Cascade d'Enfer dans la haute vallée de la Pique, classée en 1927, le plateau de l'Arbesquens (plateau de Super-Bagnères au-dessus de Bagnères de Luchon) et le lac d'Oô la même année. La haute vallée de Cauterets est classée en 1928 ; les sites du Pont d'Espagne et du Lac de Gaube sont alors des hauts lieux du "Tourisme aux Pyrénées" mais à cet aspect esthétique s'est ajouté pour la municipalité de Cauterets et la Commission Syndicale de la Vallée de St-Savin, propriétaire des thermes de Cauterets, le souci de préserver l'accès, le débit et la qualité des eaux des gaves, ressource indispensable de l'activité thermale[16], face aux projets d'aménagement hydroélectrique de la vallée.

---

[14] Amendement du 13/03/1913 modifiant la Loi du 08/04/1898 autorisant la dérivation des cours d'eau non navigables ni flottables ; cet amendement fixa les principes de protection des paysages dans le cas d'aménagements hydroélectriques et de débit réservé.

[15] DENDALETCHE Cl., 1995, *Acta Biologica Montana* n° XI. Le site fut créé en 1921 selon la conception alors en vigueur : c'est un panorama et non un territoire topographiquement ou géographiquement défini qui a fait l'objet de la procédure. Le périmètre ne fut établi qu'en 1941 (décret du 26/12/1941) lors de la révision du classement ; il intègre alors outre le cirque de Gavarnie et ses abords, les cirques d'Estaubé, de Troumouse et les vallées de Cambieilh et d'Ossoue, ce qui en fait le plus vaste site classé des Pyrénées (18 000 ha).

[16] Des aménagements hydroélectriques auraient entraîné une baisse sensible du débit des gaves de Cauterets et de Jéret ce qui aurait occasionné un réel risque de tarissement de certaines sources, surtout celles alimentées par le gave de Jéret.

L'apparition, à quelques années d'intervalle, des deux sites immenses et mitoyens de Gavarnie et de Cauterets, lesquels recouvrent l'ensemble de la haute montagne des vallées des gaves, constitue une singularité en regard des méthodes d'application de la législation sur les sites qui avaient cours. Ces pratiques tranchent complètement avec la vision alors dominante dont nous trouvons l'expression typique dans le cas du Luchonnais avec le classement d'une myriade de petits sites autour de Bagnères de Luchon. Il s'agit de la préférence exprimée, dans l'application de la loi, pour la notion de "monument naturel", laquelle renvoyait à une approche d'abord esthétique de la perception paysagère et commandait la désignation de périmètres réduits bien que parfois surprenants sur le plan géographique.

TABLEAU 3 - LES SITES NATURELS CLASSES PYRENEENS ET LE TOURISME DE VILLEGIATURE DANS LES ANNEES 1930/1950

Stations et sites classés à proximité	Cascade	Gouffre	Curiosité	Panorama champêtre	Paysage minéral	Chemin de promenade	Sports d'hiver	Tourisme auto.
Les Eaux-Bonnes								
Cirque de Gourette				X		X	X	X
Plateau de Bious-Artigues				X		X		
Argelès/Cauterets								
Bassin des gaves	X		X	X	X	X		X
Luz-Saint Sauveur/ Bagnères de Bigorre								
Bassin de Gavarnie				X	X	X	X	
Tourmalet				X		X	X	X
Bagnères de Luchon								
Lac d'Oô	X			X		X		
Gouffre d'Enfer et vallée du Lys	X	X		X	X	X		
Plateau de l'Arbesquens				X		X	X	X
Ruisseau de la Glère	X					X		
Lacs du Port de Venasque	X				X			
Bloc erratique d'Oô			X	X				
Moraine de Garin			X	X				
Juzet	X					X		
Sidonie	X					X		
Montauban	X					X		
Col des Ares				X				X

Cette pratique se traduisait par une méthode de délimitation des "monuments naturels" fondée sur le panorama : le "monument naturel" était d'abord un tableau. La notion de "site naturel" était *a contrario* bien plus confuse et peu usitée. En raison des méthodes de classement, les arrêtés produits à cette époque sont ainsi d'une grande sobriété, tiennent peu cas de la description géographique et topographique des sites et leurs limites étaient souvent très imprécises.

Rappelons également que les dispositions coercitives de la loi de 1906 étaient en fait assez limitées. Les procédures de classement, supervisées à l'échelon départemental, ne pouvaient aboutir qu'avec l'accord du propriétaire. L'utilisation de l'expropriation n'a pas été possible jusqu'à la promulgation de la loi de 1930, ce qui explique que, souvent, les propriétés privées de particuliers, même enclavées, demeuraient hors des périmètres de sites. D'autre part les frais et les dispositions de la procédure étaient à la charge des collectivités locales qui faisaient la demande du classement.

Les tentatives de remaniement de la politique des sites après 1930

La loi de 1930[17], dont on sait l'importance de l'apport méthodologique sur les fondements et le fonctionnement des procédures de protection[18] et dont nous avons indiqué l'apport essentiel dans le domaine foncier, n'apporta toutefois en pratique que peu de changement dans un processus qui, quoique engagé avec un certain retard dans les Pyrénées, était déjà intervenu de façon spectaculaire et singulière. Tout au long de ces années, la mobilisation des membres de la SNPPF bientôt relayés par les inspecteurs des sites, a été déterminante. Ces derniers ont poursuivi les classements au cours des décennies 1930 et 1940 en cultivant la méthode du "monument naturel". Les classements portaient sur les points de vue panoramiques (Col du Tourmalet, Col d'Aspin) et les paysages d'expression romantique (cascades, gouffres, gorges), en relation directe avec les lieux et les circuits du tourisme pyrénéen de l'époque.

La Deuxième Guerre Mondiale n'a pas stoppé l'activité des inspecteurs. La ferveur patriotique et la mystification des valeurs rurales qui constituaient deux des piliers du régime pétainiste ont peut-être favorisé cette mobilisation des administrations, improbable en temps de guerre pour une politique culturelle. La zone frontière étant interdite, l'attention se reporte sur les massifs des contreforts.

[17] Loi du 02/05/1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites à caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.
[18] Selon Emile Leynaud (LEYNAUD E., 1985, *L'Etat et la nature : l'exemple des parcs nationaux français - contribution à une histoire de la protection de la nature*, PN des Cévennes, 69 p.), la loi de 1930 « *contient la trame de toute l'argumentation juridique qui aboutira à la création des réserves naturelles, des parcs nationaux et de la loi de 1976* ».

Deux types de paysages furent essentiellement pris en compte : les cols intervalléens et les paysages souterrains des massifs calcaires prépyrénéens[19].

Dans les décennies qui suivent la Seconde Guerre Mondiale, on constate que peu de classements ont été effectués. Cela tient à deux raisons. Il s'est produit un changement d'orientation au sein de l'administration en charge des sites naturels. La pratique n'était plus à l'isolement de petits sites circonscrits de quelques hectares, autour d'un seul élément paysager ponctuel considéré hors de son environnement. Par ailleurs, les administrations se sont mobilisées à partir de la fin des années 1950 en vue de la préfiguration des futurs parcs nationaux pyrénéens[20].

Cependant, à partir de la fin des années 1950, devant la rapidité des changements affectant les zones de montagne, plusieurs projets d'envergure furent avancés par les conservateurs régionaux des monuments historiques. Ces projets visaient l'inscription de vallées entières selon la méthode dite du "site généralisé" dont la méthode reposait sur l'identification de vastes ensembles de plusieurs dizaines de milliers d'hectares, correspondant à une entité géohistorique. Un zonage interne aurait ensuite été mis en place pour distinguer des secteurs plus réduits sur lesquels s'appliquerait l'intégralité de la procédure de classement. A titre d'exemple on peut ainsi citer les trois projets de "sites généralisés" qui furent envisagés dans la partie occidentale de la chaîne : deux projets au Pays basque, un site du Labourd étiré le long de la frontière et celui de Basse Navarre autour des vallées des Aldudes et de la Nive et un projet dans le Haut-Béarn, intégrant rien de moins que les vallées d'Aspe et du Haut Ossau ainsi que la partie du Barétous située en rive droite du gave. Spatialement trop ambitieux, mêlant critères historiques, architecturaux et esthétiques, ces projets ne furent jamais menés à terme mais ils servirent cependant de bases de travail à des classements ultérieurs.

Aussi, ce sont bien les éléments contextuels qui ont souvent donné la possibilité mais aussi présidé au choix des classements de cette première génération de sites. Nous pouvons remarquer dès l'origine que la politique des sites a été ainsi utilisée par les pouvoirs locaux afin de préserver les intérêts de certains groupes socioprofessionnels. C'était notamment le cas pour les professionnels du thermalisme à Cauterets[21]. Sans la volonté des communes concernées et l'assentiment des commissions syndicales valléennes respectives, lesquelles exercent une maîtrise

[19] Sont ainsi classés entre 1941 et 1945 les Cols d'Aspin, de Peyresourde, du Tourmalet, les rivières souterraines de Labouiche et de l'Arize, les gorges de la Frau et le défilé de Pierre-Lys et St Martin.
[20] Dès 1956, une étude de préfiguration pour un futur parc national est lancée en Savoie par le CNPN. En 1957 est constituée l'Association des parcs naturels de France qui succède à une première association créée en 1913 à la suite du congrès international de la protection de la nature de Berne ; la reconnaissance institutionnelle de l'outil parc national est alors en passe d'être assurée et différents projets sont avancés.
[21] Cet élément semble avoir en revanche peu joué dans le cas du site de Gavarnie, malgré l'existence des thermes de Saint-Sauveur à Luz.

foncière quasi totale sur de vastes territoires indivis en montagne, ces sites n'auraient pas vu le jour.

1.1.2. LA PROTECTION MUSEOGRAPHIQUE DU PATRIMOINE NATUREL DANS LES PYRENEES ESPAGNOLES

Les premières démarches de protection de la nature en Espagne furent l'œuvre des administrations forestières. C'est à partir de la législation forestière établie dans la décennie 1860 que s'est répandue une sensibilisation croissante de l'idée de protection de la nature, qui aboutit à la loi de 1916. Les premières propositions de création de parcs nationaux en Espagne furent d'ailleurs formulées en 1902, à la fois par des ingénieurs des *Montes* pour la Sierra de Montserrat et par le Centre *excursionista* catalan (CEC), lequel proposait également de constituer des parcs à Tibiado et au Montseny[22]. Ces initiatives intervinrent donc à une époque où le concept commençait à peine à rencontrer un début d'audience dans les pays latins et où n'existait encore aucun parc en Europe.

Les dispositions de la loi de 1916 sur les parcs nationaux

La figure de protection du parc national incarne probablement dans l'imaginaire collectif l'icône majeure de la protection de la nature, à laquelle elle est historiquement associée. Ce concept d'origine nord-américaine a passé les frontières pour devenir un outil référent utilisé partout dans le monde. Il a également inauguré un phénomène socioculturel holistique en contribuant à répandre et à perpétuer auprès de toutes les sociétés, particulièrement européennes et nord-américaines, les imaginaires fantasmagoriques de nature sauvage et d'espaces naturels.

Certes, l'appellation cache une grande diversité d'applications et d'usages. Néanmoins, avant que les sociétés occidentales n'en arrivent à l'âge de maturation de leurs politiques de protection de la nature, l'idée de parc national a constitué une véritable fixation pour les promoteurs de la préservation de "la vie sauvage" et des paysages. Dès la fin du 19ème siècle la création de parcs nationaux est au cœur des débats réunissant, autour des questions de protection de la nature, scientifiques, esthètes, forestiers et parfois quelques hommes politiques visionnaires. La question des parcs nationaux a donc été depuis longtemps débattue en France comme en

[22] Les membres du CEC, fondé en 1876, se revendiquaient d'un pyrénéisme "scientifique". Sur la pensée et les référentiels des *excursionistas*, voir l'article de Jordí Martí-Henneberg (1996, "El excursionismo : entre la ciencia y la estética", *Mundo científico*, n° 173, p. 962-969.

Espagne mais les cheminements historiques de son application ont été fort différents.

C'est sur le versant espagnol qu'est intervenue la création du premier parc national pyrénéen. Le royaume inaugura sa première loi sur les parcs nationaux dès 1916. Cette loi[23] fut essentiellement l'œuvre d'un homme, le sénateur Pedro Pidal, Marquis de Villaviciosa. La notoriété de celui-ci ne doit pourtant pas occulter le fait qu'il ne fut ni le seul ni le premier à s'investir en Espagne pour la création de parcs nationaux. Les rôles des ingénieurs forestiers, des cercles *excursionistas* ainsi que celui des sociétés savantes furent déterminants.

La démarche de protection de la nature initiée par Pedro Pidal s'était focalisée sur l'outil parc national car elle était fortement inspirée de l'exemple nord-américain et des initiatives alors récentes prises par la Suède (création des premiers parcs nationaux européens en Laponie en 1909) et surtout la Suisse (création du parc national de l'Engadine dans les Grisons en 1914[24]). Influencée par ces modèles, la loi de 1916 présente ainsi des critères d'élection très restrictifs pour l'octroi du statut de parc national :

> « *Seront considérés* [parcs nationaux] *les sites ou paysages du territoire national exceptionnellement pittoresques, forestiers ou non exploités ; l'Etat les prend à sa charge avec l'objectif exclusif de favoriser leurs accès par des voies de communication adéquates et de faire en sorte que soit respectées la beauté naturelle de leurs paysages, la richesse de leur flore et de leur faune, ainsi que les particularités hydrologiques et géologiques qu'ils recèlent, en évitant avec la plus grande efficacité tout acte de destruction, de détérioration et de défiguration provoqué par la main de l'Homme*. »[25]

Les deux premiers parcs, créés en 1918, *Covadonga* dans les Monts Cantabrique et *Valle de Ordesa*[26] dans les Pyrénées aragonaises, situent parfaitement l'approche muséographique de la démarche qu'ils teintent également d'une dimension identitaire en leur qualité de hauts lieux historiques[27]. Il fait peu de doute que le choix de *Covadonga* soit lié aux origines asturiennes de Pedro Pidal. Quant à *Ordesa*,

---

[23] Loi du 07/12/1916 sur les parcs nationaux.

[24] Le parc national de l'Engadine constitue un précédent : c'est en effet le premier parc national qui ne soit pas situé aux limites de l'œkoumène, mais dans un véritable territoire rural, ce qui n'y empêcha pas la mise en place d'un mode de gestion très rigoriste, orienté dans le sens de la libre évolution des milieux.

[25] Extrait de la loi de 1916 sur les parcs nationaux.

[26] Décret du 16/08/1918 instituant *el Parque nacional del valle de Ordesa*. Le parc fut installé concrètement en 1920.

[27] En 718, Covadonga fut le théâtre de la première bataille remportée par les héritiers du royaume wisigoth de Tolède sur les troupes maures et berbères, assurant la survie du petit royaume des Asturies. Les Pyrénées aragonaises ont constitué un autre lieu de retraite des chrétiens, autour du petit royaume de Jaca (embryon du futur Royaume d'Aragon), replié sur les hautes vallées de la Jacetania et du Sobrarbe. Le souvenir de la lutte contre les Maures est toujours célébré dans le Haut Aragon au cours de *la Morisma*, événement bisannuel marquant le souvenir de la bataille de l'Ainsa (début du IX^{ème} s).

le site bénéficiait déjà d'une renommée internationale dans les milieux intellectuels, ses beautés naturelles ayant été relatées par de nombreux écrivains et pyrénéistes (Ramond de Carbonnières, le Comte Henry Russel ou encore Franz Schrader pour ne citer que les plus illustres). L'explorateur pyrénéen Lucien Briet[28], qui parcourut plusieurs fois les montagnes du haut Aragon entre 1890 et 1909, notamment à la demande de la Société Royale de Géographie d'Espagne, avait suggéré l'idée de créer sur le site d'Ordesa un parc national *« à l'image de celui du Yellowstone »*. Chasseur et pyrénéiste, Pidal connaissait très bien les qualités que ce site pouvait présenter pour ses projets de parcs nationaux. Un projet de valorisation hydro-électrique sur le *río* Ara, accordé à l'été 1918, précipita la décision de classement.

La protection du patrimoine paysager hors des parcs nationaux

On trouve trace très tôt en Espagne d'un souci d'inventaire et de conservation de sites paysagers naturels, notamment au sein de l'administration forestière. Bien que semblable dans le cheminement, l'émergence institutionnelle de la notion de "monument naturel" s'est opérée en Espagne selon une approche différente de ce qui s'est déroulé en France. Ainsi, l'outil du *sitio natural* a été créé dans la continuité de la loi de 1916 ; cet outil était donc à l'origine destiné à être utilisé comme complément de celui du parc national, les conditions de classement comme parc national étant, nous l'avons vu, très restrictives. Cette initiative est à attribuer à la Société espagnole d'histoire naturelle qui convainquit Pedro Pidal de l'utilité d'un dispositif complémentaire permettant de protéger d'autres "monuments naturels" que les seuls parcs.

Cet outil n'a pourtant été que très peu employé, du fait des imprécisions sur les critères de classement et du manque de temps et de motivation des services des *Montes* chargés de son application[29]. Ce sont en effet les services des *Montes* qui avaient été chargés[30] de l'établissement des inventaires des *sitios naturales* par la loi de 1916. Le corps des forestiers de la *Dirección General de Montes* fut donc mobilisé autour des projets de création des parcs nationaux ainsi que dans la constitution des inventaires des hauts sites patrimoniaux.

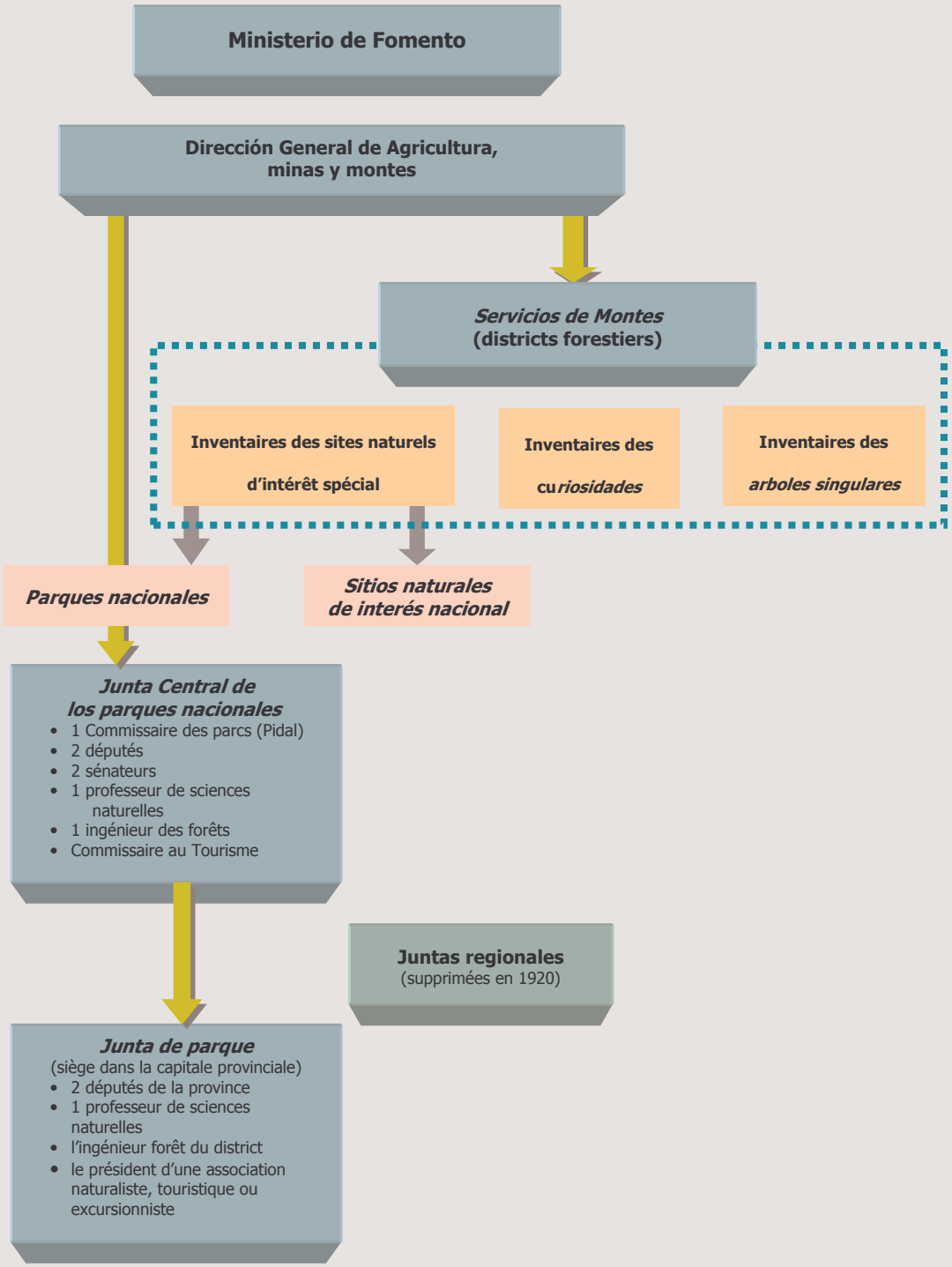
C'est d'ailleurs dans les Pyrénées que fut classé l'unique *sitio nacional* version 1916. Il s'agit du *Bosque de San Juan de la Peña*, dans les Prépyrénées oscenses,

[28] Lucien Briet (1860-1921) réalisa un important travail de description ethnographique et géographique des Pyrénées aragonaises, associé à un colossal travail de prises de vues (1 600 clichés, conservés au Musée Pyrénéen de Lourdes). Une partie de son œuvre fut publiée en 1913 sous le titre *Bellezas del Alto Aragón*, ouvrage qui eu un retentissement non négligeable dans les milieux pyrénéistes et des intellectuels s'intéressant à la montagne. Voir notamment à ce sujet : BERGER-VERDANAL M.-G., 1997, "Briet et la parc national de Ordesa", *Pyrénées*, n° 191, p. 213-220.

[29] MUÑOZ GOYANES G., 1962, op. cit. La loi de 1916 ne donna que quatre mois aux services forestiers pour établir différents types de listes de *sites naturels* dans leurs districts respectifs.

[30] Décret royal du 23/02/1917 relatif à l'établissement des listes d'inventaires des *sitios naturales de interés nacional*.

FIG. 4 - SYSTEME INSTITUTIONNEL DE PROTECTION DE LA NATURE INITIE PAR PEDRO PIDAL EN 1919



classé dès 1920[31]. Le site en question était en fait circonscrit à quelques dizaines d'hectares du massif abritant le célèbre monastère éponyme[32]. Ce choix est significatif de critères de sélection fondés sur la notion de paysages identitaires, comme cela fut le cas plus tard pour d'autres *sitios naturales* ailleurs en Espagne ou pour la création des deux premiers parcs nationaux.

La filiation entre le parc national et le *sitio nacional* énoncée dans la loi de 1916, a été plus tard précisée dans deux décrets en 1927 et en 1934 lorsque la politique des sites naturels tenta d'être relancée, notamment par le célèbre géophysicien Eduardo Hernández Pacheco. La figure du *sitio nacional* devint le *sitio natural de interés nacional* :

> « *Le* sitio natural de interés nacional *correspond à un ensemble de paysages naturels dont l'étendue est réduite, qui, sans réunir les conditions nécessaires pour être déclarés parcs* [nationaux], *méritent une attention particulière pour la beauté des lieux, leurs richesses naturelles, l'originalité de la végétation, des reliefs ou la magnificence du panorama et des paysages.* »[33]

Ce même décret institua un outil plus ponctuel, le *monumento natural de interés nacional*, dont les critères de classement correspondent à des « *éléments ou particularités des paysages très pittoresques ou d'une grande beauté ou rareté, comme des rochers, des cascades, des arbres, des grottes* ». La différence dans l'utilisation des deux outils reposait donc sur une qualification surfacique et non pas sur des critères fondés sur une hiérarchisation esthétique ou des typologies paysagères différentes.

Les problèmes nés de l'installation et de la gestion du parc national d'Ordesa

Dès sa création, le parc d'Ordesa a été le sujet de nombreuses controverses qui ont un temps hypothéqué sa pérennité même. Son acceptation locale n'était tout d'abord pas assurée à ses débuts. L'affrontement entre les pratiques locales de gestion et de valorisation du cañon et la volonté de gestion exogène de l'appareil administratif d'Etat a ainsi marqué les premières années du parc. Le problème de la maîtrise foncière des territoires des parcs, qui avait été évoqué dès l'origine, s'est ensuite posé. La loi de 1916 n'impliquait pas automatiquement l'expropriation ni l'impossibilité de classer des propriétés privées comme parc national. Le choix des territoires pour l'installation des parcs devait donc tenir compte de la nature du foncier. Ainsi, outre le fait que le site d'Ordesa répondait parfaitement aux critères

[31] Ordonnance royale du 20/10/1920.
[32] Outre ses caractéristiques paysagères, la montagne de San Juan de la Peña abrite le célèbre monastère du même nom, haut lieu de pèlerinage des Pyrénées. Le vieux monastère roman, enchâssé sous un balcon granitique, niché aux tréfonds d'un écrin de verdure, participe fortement des sentiments identitaires nationaux et aragonais, puisqu'il abrite les tombes des rois d'Aragon des 11ème et 12ème siècles. Les bâtiments du monastère avaient été protégés comme site architectural et historique dès 1889.
[33] Extrait du décret du 13/04/1934 sur les sites et monuments naturels d'intérêt national.

établis dans la loi de 1916 (site paysager "grandiose"[34] ; protection d'une espèce d'ongulé de montagne quasi mythique, le bouquetin pyrénéen ; témoignage du souci de représentativité des milieux en sa qualité de "parc de vallée" à l'instar de Covadonga, classifié lui comme "parc de montagne"), son choix comme site d'un futur parc national n'était pas anodin. La vallée du *río* Arazas ou *valle de Ordesa* constituait pour une petite partie un bien propre de la Couronne d'Aragon ; elle abritait des terrains pour les chasses royales et était depuis la fin du 19ème siècle un *cazadero*, une réserve royale à caractère cynégétique (c'était également le cas de la montagne de Covadonga).

A sa création, le parc était d'ailleurs fort concis : 2 066 ha à peine. Il s'achevait en altitude au Cirque de Soaso, en bordure de la zone d'estives de Góriz, utilisée par les éleveurs de la vallée de Vió et n'incluait donc pas les espaces des étages subalpin et alpin du versant occidental du massif du Mont Perdu. Ce souci de maîtrise foncière a incité l'achat de parcelles privées afin de pouvoir agrandir le parc mais la seule expropriation conduite durant cette période[35] en 1931, n'intégra dans le périmètre que deux parcelles supplémentaires.

En dépit du *cazadero* et des acquisitions ultérieures, le parc était ainsi composé en majorité de parcelles privées et communales. Or, la conception établie par Pedro Pidal impliquait une gestion plutôt dirigiste des parcs, allant dans un sens conservationniste, à laquelle était associée une perception esthétique et symboliste de la montagne. Cette approche induisait la restriction, au moins partielle, des usages par les populations locales, considérées comme des agents de dégradation des paysages et des milieux.

L'implantation d'Ordesa a ainsi soulevé des protestations chez les populations locales. Avant la création du parc, la vallée d'Ordesa était habitée l'été par des familles de Torla. La surveillance des secteurs mis en culture, notamment des champs de pomme de terre et de blé et les restrictions sur le pacage[36] (le parc incluait des zones de pâturages intermédiaires) ont posé des problèmes dans un espace dont 60 % de la superficie était utilisée par les activités agropastorales. L'interdiction de la sylviculture et de l'affouage à l'intérieur du parc a également été un point de la réglementation combattu et même dans les premiers temps bravé par les populations locales, la forêt d'Ordesa étant traditionnellement exploitée pour la production de bois de chauffe.

[34] Le canyon d'Ordesa bien sûr mais aussi son rôle de chemin d'accès au Mont Perdu qui est alors l'un des hauts lieux du pyrénéisme.
[35] Le parc s'étendait alors sur 2 175 ha : 1 403 ha appartenant à l'*ayuntamiento* de Torla, 43 ha à des propriétaires privés et le reste (730 ha) à l'Etat. Il était ainsi plus petit que la réserve du Néouvielle.
[36] Le pâturage domestique était interdit à l'exception d'une parcelle ouverte du 15 mai au 30 juin pour le pacage des bovins et des mules. La chasse était interdite mais la pêche était autorisée comme activité de subsistance pratiquée par les locaux.

Cette mise à l'index des pratiques des populations locales n'est pas surprenante dans la mesure où les premiers gestionnaires des parcs étaient des forestiers. Fernandes et Pradas Regel nous rappellent ainsi que « *la préservation des écosystèmes* [des parcs] *dans leur diversité et leur richesse n'était pas l'objectif des premiers protecteurs, principalement obsédés par la priorité accordée aux forêts* »[37]. N'oublions pas que le parc d'Ordesa était classé comme "parc de vallée", représentatif des « *milieux forestiers* », plus particulièrement les hêtraies de montagne, ce qui explique ce périmètre délibérément limité à l'étage montagnard de la vallée.

Le fait que le parc soit géré sur le terrain par les services des *Montes* a renforcé l'inimitié des populations locales pour le parc. Le souvenir des lois de *desamortización* prises au milieu du 19ème siècle et de la mise en place des M.U.P.* était encore fort dans l'esprit des locaux. Il entretenait un climat de défiance vis à vis de l'activité des forestiers de l'Etat.

Le rôle théorique des parcs nationaux dans les ambitions nationales d'aménagement du territoire

L'un des éléments intéressants à retenir de cette période de genèse des premiers parcs nationaux espagnols, est la vocation sociale et civique que leur a attribuée leur concepteur. A une époque où l'activité touristique demeure un luxe réservé à une faible minorité de privilégiés, la présence au sein des *juntas*, de représentants de l'administration en charge du tourisme constitue le témoignage d'une démarche visionnaire, inspirée de l'esprit de formation citoyenne des parcs nationaux nord-américains. Au-delà des visions élitistes défendues à l'époque par les pyrénéistes et les *excursionistas* des deux côtés de la chaîne, c'est à une finalité pédagogique des masses citadines que Pedro Pidal souhaitait œuvrer :

> « *Il est nécessaire qu'il existe des parcs nationaux, c'est-à-dire des espaces de superficie importante dédiés à l'hygiène et la distraction du peuple, afin que puissent s'y régénérer, physiquement et moralement, les populations fatiguées par les travaux pénibles et l'air vicié des villes.* »[38]

Il faut également raccrocher cette démarche à l'objectif patriotique que Pedro Pidal et un certain nombre de partisans des parcs nationaux entendaient leur faire jouer. Dans un contexte d'exacerbation des impérialismes européens, l'Espagne du début du 20ème siècle est un pays moralement affaibli, notamment suite aux débâcles militaires de 1898[39] et plus récemment du Rif marocain et de la liquidation

[37] FERNANDEZ J. & PRADAS REGEL R., 1996, *Los parques nacionales españoles - una aproximación histórica*, Red de Parques nacionales, Madrid, 482 p.
[38] Loi de 1916, extrait du préambule.
[39] A la suite d'un conflit avec les Etats-Unis d'Amérique, l'Espagne a perdu ses colonies de Cuba et des Philippines.

de son empire colonial. Pour leurs promoteurs, les parcs nationaux pouvaient ainsi aider la patrie à renforcer son identité en réinvestissant son propre espace national. La démarche, quoique différente dans ses objectifs, était identique à l'échelle régionale pour les *catalanistes*[40].

Enfin, cet objectif civilisateur trouvait également comme argument de justification une intervention au nom de l'aménagement du territoire. La création des parcs nationaux devait s'accompagner de l'amélioration de l'équipement en milieu rural, pour l'accueil des touristes mais aussi dans un souci de développement des activités vivrières et minières. Cette conception, précurseur d'une démarche de développement rural, se trouvait pourtant en antagonisme avec la réglementation particulièrement conservatoire imposée pour le fonctionnement du parc, inspirée des modèles étrangers.

Les populations locales, encore organisées sur le principe de communautés valléennes agrosylvopastorales quasi autarciques[41], n'ont pu que difficilement se satisfaire de restrictions d'usage de leurs territoires au seul bénéfice de visiteurs extérieurs. Quelques-uns ont néanmoins investi cette fonction nouvelle de leur territoire, engageant les prémices de l'activité touristique liée aux espaces protégés en Espagne. Le parc d'Ordesa a ainsi concouru au développement des activités des professionnels de la montagne, déjà pratiquées dans la vallée du *río* Ara. Le public touristique était alors essentiellement composé de pyrénéistes cheminant pour effectuer l'ascension du Mont Perdu. Avec le parc sont apparues les premières agences de guides et édifiés les premiers établissements d'hôtellerie rurale. Au cours des années 1930 un service d'accompagnement en montagne est créé à Torla et dans le périmètre même du parc une auberge rurale est ouverte dès 1934.

Ces nouvelles activités ont été encouragées car, malgré l'immixtion puis la mainmise progressive de l'administration forestière sur les parcs, les fonctions récréative et éducative sont demeurées en effet deux des objectifs fondamentaux des parcs. Après la Guerre Civile cependant, la vocation touristique des parcs nationaux a été relativement négligée. Ce n'est qu'à la fin du régime franquiste que cette problématique est revenue au premier plan.

En dépit des différends évoqués ci-dessus, il semble que les conflits entre les habitants de la vallée de Broto et les forestiers gestionnaires du parc se soient progressivement tassés. Nous avons isolé deux raisons. La première est liée au relativisme imposé par l'expérience vis à vis des objectifs de départ, inspirés du modèle nord-américain. La seconde est liée à l'immixtion d'un nouvel acteur dans

[40] Ces éléments historiques sont notamment abordés dans l'article de BOADA M. & RIVERA M., 2000, op. cit.
[41] CUESTA J., 1998, *La fin d'une société paysanne – le cas du Sobrarbe*, Thèse de doctorat de Géographie, Université de Toulouse-Le Mirail, 420 p.

l'organisation locale de l'espace. Cette intrusion était jugée plus dangereuse que celle du parc. Il s'agit des investissements privés liés à l'exploitation hydroélectrique des cours d'eau montagnards du Sobrarbe.

Les premiers projets d'équipement hydroélectriques envisagés sur le cours du *río* Ara sont apparus avant la création du parc et c'est en partie également pour contrer une concession accordée à une société privée que le parc fut créé. Des projets d'exploitation ont néanmoins été réitérés plusieurs fois par la suite et leur ambition s'est amplifiée dans les décennies suivantes, bien que la réglementation du parc interdise cette activité[42]. Une grande partie de la population a dès lors soutenu l'existence du parc contre ces projets. Cette défiance vis-à-vis de l'exploitation des potentiels hydroélectriques et de l'équipement des cours d'eau montagnards constitue un trait récurrent dans l'interface constituée par le parc d'Ordesa et les populations riveraines.

Malgré des moments de tensions, le contexte socio-politique du parc d'Ordesa n'a jamais atteint les états de crise ouverte entre l'Etat et les institutions locales comme cela a été le cas pour celui de Covadonga dans les Monts Cantabrique. Les populations ont trouvé dans l'existence du parc un moindre mal, en jouant le parc contre les aménagements hydroélectriques et s'accommodant du petit accroissement de l'activité touristique liée à la présence du parc afin de compenser les restrictions d'usage sur leur montagne. En échange, la *Junta* puis le Commissariat des parcs[43], qui se voyaient concurrencés par les objectifs des entrepreneurs hydroélectriques, accordèrent à plusieurs reprises des autorisations exceptionnelles pour le pacage et le ramassage du bois d'affouage. Un équilibre d'intérêts s'était donc établi *de facto* sur le terrain entre les populations locales et le parc national.

1.1.3. RIVALITES ENTRE NATURALISTES ET ADMINISTRATIONS FORESTIERES SUR LES FINALITES DE LA PROTECTION

On ne saurait comprendre les processus de constitution des premiers espaces protégés pyrénéens sans s'intéresser au poids considérable des administrations du génie rural dans la vie socio-économique montagnarde et plus particulièrement celui des forestiers. En France comme en Espagne, ces services occupent depuis la fin du 18ème siècle une place prépondérante dans la gestion des espaces montagnards[44]. Les

[42] Des concessions sur les *ríos* Ara et Arazas furent accordées à des entreprises privées en 1918, 1926 et en 1939.
[43] La Junta a été transformée en Commissariat des parcs à l'avènement de la IIème République (1931). Pidal en resta cependant le chef.
[44] URTEGA Luis, 1987, *La tierra esquilmada – las ideas sobre la conservacion de la naturaleza en la cultura española del siglo XVIII*, Serbal SA y C.S.I.C., 221 p.

législations forestières et rurales, si elles ne traitaient pas directement le thème de la protection de la nature, ont abordé dès le 19ème siècle des aspects liés aux problématiques de la préservation du patrimoine naturel : la préservation des sols forestiers, la gestion des ressources sylvicoles et cynégétiques et la prévention des dégâts imputables aux espèces nuisibles en sont les trois aspects principaux.

La vision des forestiers est alors foncièrement utilitariste et fonctionnaliste. En France, depuis l'avènement de la société industrielle, leur influence est considérable et on sait l'importance qu'ils ont eue dans la désignation des « *forêts de montagne* [comme] *les grandes régulatrices des équilibres naturels et sociaux* »[45]. Depuis les années 1860, ils intervenaient ainsi en corps techniques spécialisés, bénéficiant des soutiens de *l'establishment* politique et industriel.

De l'autre côté des Pyrénées, l'histoire de la législation forestière est dominée depuis le 18ème siècle par l'affrontement entre le souci de reconnaissance et de prise en compte de la diversité des usages de la forêt et le principe de souveraineté attaché au droit de propriété. Cette situation n'a jamais pu être réglée efficacement et définitivement. En cherchant à réformer le domaine forestier, tout en souhaitant maintenir un certain consensus, les législateurs espagnols ne parvenaient qu'à complexifier la situation, notamment en matière d'identification des parcelles forestières et de leurs vocations. Il en a résulté une superposition complexe de différents types de classification des forêts[46].

La question de l'approvisionnement en bois constituait l'une des thématiques centrales de la vie publique espagnole depuis le début du 19ème siècle et les lois de *desamortización* avaient essentiellement eu pour but de conserver, dans de bons états d'entretien et d'exploitation, les ressources en bois de chauffe et en bois d'œuvre. Les résultats de cette politique avaient été décevants et des objectifs de reboisement à grande échelle furent testés et planifiés dès le début du 20ème siècle.

L'influence de l'expérience du parc national forestier alpin

L'idée de parc national, dans la conception conservatoire développée par les forestiers et les cercles alpinistes du début du 20ème siècle, fut expérimentée dans les Alpes avec la constitution en 1913 du Parc de la Bérarde dans le massif du Pelvoux[47]. La gestion de ce parc, situé sur des terrains alors récemment acquis par les domaines des Eaux & Forêts, était animée par un corps de forestiers mais sa création avait

[45] KALAORA B. & SAVOYE A, 1985, "La Protection des régions de montagne au XIXème s. : forestiers sociaux et forestiers étatistes" **in** CADORET A., 1985, p. 6-23.
[46] ALVAREZ VAQUERIZO C., 1989, "El bosque y la ley" **in** ORTEGA HERNANDEZ AGERO C. (coord.), 1989, *El libro rojo de los bosques españoles*, Madrid, ADENA-WWF, España, p. 151-165.
[47] Cette initiative fait suite à la tenue du *Premier Congrès International pour la Protection de la Nature* à Berne qui avait émis le vœu de création de parcs nationaux en Europe. Le service des Eaux et Forêts de Grenoble en est à l'origine.

bénéficié du soutien actif des grandes associations alpinistes et du tourisme mondain.

Apparentée au courant rationaliste des services forestiers[48] et ainsi nourrie des idéaux conservatoires post-romantiques des cercles du CAF et du TCF, la gestion de ce parc s'était organisée autour de la constitution d'un outil "excluant", conçu à la fois comme une réserve territoriale, un centre d'étude et un site de régénération des milieux, dont le but était de laisser évoluer librement la faune et la flore contre toute atteinte[49]. Cette formule de parc national, assez proche de ce que furent les premières décennies de la gestion du parc d'Ordesa, a véhiculé dans les montagnes françaises une forme nouvelle de l'appropriation exogène des territoires montagnards qui induisait des atteintes à l'organisation socioéconomique locale.

L'initiative menée à la Bérarde avait suggéré l'idée de renouveler l'expérience dans d'autres massifs. Dès cette même année 1913, les premières voix s'élevèrent pour évoquer l'opportunité de créer un parc dans les Pyrénées. Le CAF fut le premier à proposer l'idée d'installer un parc national en haute vallée d'Ossau. Dans les années qui suivirent la Première Guerre Mondiale, certains esthètes et pyrénéistes, membres du TCF mais aussi des ingénieurs des Eaux & Forêts, à titre personnel, proposèrent un projet de parc dans la haute vallée de Cauterets dans le massif du Péguère.

Le site du Péguère présentait, outre des attraits naturalistes certains, deux avantages non négligeables selon la conception formulée à l'époque quant à la physionomie et au rôle des parcs nationaux. Tout d'abord ce massif est situé à proximité immédiate du bourg de Cauterets qui était alors l'un des grands centres du pyrénéisme mais aussi, en tant que ville thermale, l'un des lieux privilégiés du tourisme mondain associé à la montagne. Par ailleurs, une partie de ce massif était devenue depuis quelques décennies propriété domaniale, situation rare dans cette partie de la chaîne, ce qui permettait d'envisager comme dans le cas de la Bérarde une gestion directe du parc par les services forestiers[50].

L'éventualité de créer un parc national dans les Pyrénées centrales a ainsi été évoquée et discutée lors de la tenue à Paris du congrès international de la nature, des sites et des monuments naturels, en 1923. Malgré ses attraits, le projet du Péguère présentait des inconvénients majeurs. Tout d'abord l'exiguïté de la propriété domaniale impliquait un parc de très faible étendue, semblable à celui d'Ordesa. D'autre part, il ne permettait pas de répondre au principal enjeu de

[48] KALAORA B. & SAVOYE A., 1985, op. cit. ; KALAORA B. & POUPARDIN D., 1984, *Le Corps forestier dans tous ses états : de la Restauration à la Belle Epoque*, INRA, 189 p. Cette conception technicienne de la protection de la nature au sein du corps des forestiers s'opposait à celle dite *sociale*, animée par les Leplaysiens.

[49] La chasse et la cueillette y étaient proscrites.

[50] La commission syndicale de la vallée de Saint-Savin, propriétaire de la montagne, en avait fait don à l'Etat en vue d'opérations de reboisement, suite à des glissements de terrain importants et répétés.

protection identifié dans le massif pyrénéen : la préservation de la grande faune des ongulés de montagne, qui souffrait alors beaucoup de la chasse[51].

D'autres éléments ont joué en défaveur de ce projet. Sur le plan extérieur, le principal d'entre eux a sans doute été le lancement d'une ambitieuse politique de parcs nationaux dans les colonies ; ce programme colossal a dévoilé les objectifs que l'administration centrale assignait à l'utilisation des parcs nationaux. Au niveau local, les divergences de vue entre forestiers et naturalistes sur les objectifs du parc et le problème de sa localisation et de son étendue n'ont pu être réglés. Le projet pyrénéen resta sans suite.

Le congrès international de 1931 renouvela l'appel à la création d'un parc dans les Pyrénées centrales. Du projet administratif du Péguère, débattu au sein d'un petit nombre d'initiés, l'idée d'un parc se propagea médiatiquement en France et même à l'étranger, avec la diffusion d'un essai littéraire militant en faveur de la préservation des paysages et des richesses naturelles des Pyrénées centrales[52], ouvrage du pyrénéiste Georges Duhamel. La Deuxième Guerre Mondiale a cependant contrarié ces projets et repoussé de vingt ans le lancement d'une politique de parcs nationaux sur le sol métropolitain.

Au cours des décennies 1930 et 1940, l'idée de créer un ou plusieurs parcs dans les Pyrénées françaises perdura néanmoins, portée avec plus ou moins de ferveur par quelques personnalités locales et nationales. La situation des Pyrénées se rapprochait de plus en plus de celle des Alpes. D'une part, la raréfaction des gibiers chassés, notamment la grande faune herbivore, était croissante. D'autre part l'essor du tourisme des sports d'hiver commençait à marquer de son empreinte les paysages montagnards[53].

L'administration des Eaux & Forêts n'a ainsi apporté son soutien à l'idée d'un parc national que très progressivement, même dans le cadre du projet du Péguère qui ressemblait pourtant à celui de la Bérarde. Ce n'est qu'au milieu des années 1930 que cette administration, en tant qu'institution, a estimé nécessaire « *la création dans les Pyrénées d'un grand espace protégé dont la partie centrale serait constituée de réserves biologiques auxquels seuls les scientifiques et les spécialistes de la forêt auraient accès* »[54].

On constate ainsi que les interventions militantes ou institutionnelles en faveur de la constitution d'un parc national plaçaient celui-ci dans les Pyrénées centrales, c'est-à-dire entre les vallées d'Aspe et de la Neste, aux amples auges

[51] L'isard était la principale espèce ciblée en raison des dégâts considérables que provoquaient sur les chevraies les armes de guerre rapportées dans les vallées suite aux deux guerres mondiales. Le constat était identique dans le massif alpin.
[52] DUHAMEL G., 1932, *Le parc national du silence*, Essai littéraire.
[53] La construction des premières stations d'altitude intervient dans les Hautes-Pyrénées dans le courant des années 1940 à La Mongie, puis au Lys, à Barèges et à St Lary durant la décennie suivante.
[54] VADROT Cl.-M., 1998, *Le Parc national des Pyrénées*, Actes Sud, Arles, 123 p.

glaciaires et dont les massifs constituaient le paradis des pyrénéistes. Les forestiers des années 1930 concevaient le parc national pyrénéen en contiguïté avec celui d'Ordesa, donc dans les hautes vallées des gaves, c'est-à-dire sur la propriété des commissions syndicales sylvopastorales.

L'administration forestière ambitionnait d'autres objectifs que la simple volonté de mise en place d'un parc national. Le service des Eaux et Forêts gère depuis longtemps dans les Pyrénées des superficies considérables[55], mais la très grande majorité des terrains domaniaux se situe dans la moitié orientale de la chaîne. L'Etat ne dispose en définitive que fort peu de maîtrise foncière dans les Pyrénées centrales proprement dites (pas de domaniaux dans le Béarn et la montagne basque, faible emprise en Hautes-Pyrénées à l'exception du massif prépyrénéen de l'Estibète), celles qui faisaient plus particulièrement l'objet de l'attention des scientifiques et des pyrénéistes français. La constitution d'un parc national dans les Pyrénées centrales aurait probablement pu rencontrer un appui plus fort des Eaux & Forêts si elle avait induit la soumission au régime forestier de nouveaux espaces.

Ingénieurs forestiers et scientifiques n'étaient ainsi pas en accord parfait sur les questions de protection de la nature. Les objectifs poursuivis n'étaient nécessairement pas les mêmes. Depuis les années 1880, l'administration forestière pratiquait une gestion fonctionnaliste de la forêt de montagne essentiellement orientée vers la prévention des risques. Le travail des services de la RTM* avait déjà soulevé des protestations par la mise en défens de plusieurs milliers d'hectares. L'administration forestière pratiquait également de nombreux classements dans le cadre de la loi de 1922 sur les forêts de protection[56]. Cette procédure a été largement employée dans certains secteurs des Pyrénées, du fait même d'un statut foncier parfois avantageux[57], mais elle soulevait l'acrimonie des populations locales. Dans le département de l'Ariège par exemple, les classements en forêt de protection furent conséquents[58]. La superficie cumulée des forêts de protection pyrénéennes est ainsi aujourd'hui deux fois et demi plus importante que dans les Alpes.

---

[55] La propriété domaniale s'agrandit encore par la suite avec les acquisitions conséquentes que l'Etat a effectua sur le massif du Canigou suite aux crues de la Têt et du Tech et des inondations catastrophiques de l'automne 1940. La superficie des terrains confiés en gestion à l'ONF* par l'administration des domaines s'élevait en 1990 à 154 080 ha dans les Pyrénées soit 8,8 % du total des domaniaux, répartis ainsi : rien en PA, HP : 6 994, HG : 12 377, AR : 79 717, AU : 18 310 et PO : 47 823), auxquels il faut ajouter 212 000 ha de communaux soumis selon Bernard Kayser (KAYSER B., 1999, "Politique, économie, sociétés des Pyrénées", *Sud-Ouest Européen*, n°5, 1999, p. 29-36).

[56] Loi du 28/04/1922 dite Loi « Chauveau ».

[57] Les forêts de protection du massif pyrénéen couvrent 34 786 ha en l'an 2000 soit 43 % du total national mais cette proportion fut plus importante dans le passé puisqu'elle dépassa 50 % dans les années 1960. Surtout, les forêts de protection pyrénéennes représentent 71 % du total des forêts de protection en zone de montagne.

[58] Ce département totalise aujourd'hui 13 100 ha classés en forêt de protection.

ENCADRE 2 - LE REGIME DE PROTECTION DES SOLS EN MONTAGNE

Les actions de conservation et de restauration des terrains en montagne

Les actions de conservation des terrains en montagne, qui étaient apparues dès la loi de 1860 sur la prévention des risques, figurent parmi les plus anciens outils juridiques de gestion de l'occupation du sol en montagne formulés par le droit forestier. Parmi les différents types d'actions, deux outils concernent plus particulièrement la gestion des espaces d'altitude :

- **Les actions de "mise en défens de l'espace"** : la mise en défens est conçue comme "une action d'amélioration de l'environnement montagnard", prononcée pour une pé*rio*de maximale de dix années. Il ne s'agit pas d'un statut juridique précis mais d'un classement ponctuel de territoires déterminés, dont la nécessité a été sanctionnée par intervention préfectorale. Elle visent à la limitation des phénomènes d'érosion et de ruissellement.
- **La réglementation des pâturages communaux de montagne** : cette procédure ne peut être revendiquée que pour des pâturages situés sur des zones sensibles à l'érosion et pour lesquels l'administration forestière peut se charger de contrôler l'usage. Comme pour la mise en défens, la notification préfectorale est indispensable.

Le classement en foret de protection

Le classement en forêt de protection (Loi de 1922) est une procédure de type technique qui peut être appliquée indifféremment en régime public ou privé. Les objectifs qui sont assignés aux forêts de protection de montagne visent à la prévention de l'érosion et à la défense contre les avalanches.

La mise en place d'un régime forestier spécial (y compris pour les propriétaires privés, qui s'engagent souvent pour des plans d'aménagement à moyen terme : 10 ans ou plus) dans les forêts de protection y entraîne de sérieuses restrictions d'usage ainsi qu'une limitation draconienne des possibilités d'aménagement et un assujettissement à l'autorité administrative pour la plupart des interventions sur le milieu :

- réglementation sévère des coupes et de l'usage pastoral ;
- interdiction des activités telluriques, de l'installation d'infrastructures de valorisation ;
- possibilité de limitation de la circulation pédestre et automobile ;
- gestion spécifique et suivie de l'aménagement forestier, sous contrôle, y compris sur des parcelles privées.

La faible inclination de l'administration forestière à s'investir dans l'idée de parc motiva les naturalistes à constituer leur propre expérience.

La création de réserves naturalistes foncières dans les Pyrénées françaises

Les réserves naturelles n'ont pas eu en France de statut juridique avant 1957. Jusqu'à cette date, ce sont des créations *ad hoc*, associées au mieux à la notion juridique de site classé, ce qu'a confirmé la loi de 1957. Les dispositions à caractère réglementaire qui ont pu leur être associées étaient donc établies de manière empirique et impliquaient d'une manière ou d'une autre la maîtrise foncière des espaces.

Les "sujétions spéciales"[59] mises en place dans les réserves foncières par les naturalistes, préconisaient des restrictions d'usages mais aussi l'installation éventuelle de commissions de suivi dont la composition était sensiblement éloignée de celle des actuels comités consultatifs de gestion des réserves naturelles. Les pratiques de gestion dans ces réserves des sociétés naturalistes correspondaient avant tout à l'expression de préoccupations écocentrées.

Ces initiatives associatives d'origine naturaliste et dans une moindre mesure scientifique sont cependant restées très marginales dans les Pyrénées. Le cas de la réserve naturelle qui fut créée en 1935 à l'instigation de la SNAF* et des professeurs Jammes et Chouard dans le massif du Néouvielle[60], qui concilia naturalisme conservatoire et programme de suivi scientifique, resta exceptionnel. Ce ne fut pourtant pas le seul projet puisque juste avant la Première Guerre Mondiale, une réserve naturelle foncière du même type faillit voir le jour dans le massif du Carlit, sur l'initiative du Prince Albert I^{er} de Monaco qui était passionné de sciences naturelles et chasseur d'isard ; le prince, qui envisageait d'acquérir les terrains nécessaires à la mise en place de sa réserve, avait renoncé à ce projet en raison du prix excessif réclamé par les communes propriétaires. Deux décennies plus tard, en 1954, fut constituée une petite réserve à stricte vocation scientifique dans le massif de la Massane dont nous parlerons plus tard.

Malgré les encouragements du Muséum National d'Histoire Naturelle à la création de réserves foncières pour la préservation des espèces, il n'y eut pas à notre connaissance, d'autres cas de tentatives de création dans la chaîne pyrénéenne. Ce constat n'est guère surprenant pour des raisons historiques :

[59] ECHELECOU A., 1981, op. cit.
[60] Les limites de cette réserve sont quasi identiques à celles de l'actuelle réserve du Néouvielle, qui a fait depuis l'objet de deux arrêtés de classement en 1968 puis en 1994.

- La plupart de ces réserves émanaient de l'action d'associations ornithologiques, lesquelles s'intéressaient prioritairement à l'avifaune lacustre et marine[61].
- Le statut de la propriété foncière dans la chaîne pyrénéenne, essentiellement répartie entre la propriété domaniale et la propriété collective indivise, rendait difficile pour les sociétés naturalistes la possibilité de s'assurer de la jouissance des terrains, en l'absence d'autres outils mobilisables que l'achat ou d'éventuelles conventions de location. C'était d'ailleurs cette méthode qui fut utilisée pour les réserves du Néouvielle et plus tard de la Massane.

A l'image du reste du pays, l'idée de constituer des réserves à objectif naturaliste dans les Pyrénées resta donc très marginale. Dans la réserve du Néouvielle, l'objectif des naturalistes était de diminuer la pression pastorale ovine sur ce site dont les estives étaient traditionnellement louées à des éleveurs espagnols qui y amenaient chaque année 2 500 moutons. La sensibilisation du maire de la commune propriétaire, Vielle-Aure, aux principes du pyrénéisme ainsi qu'aux problèmes de dégradation des sols en montagne avait rendu possible la conclusion d'un accord. Celui-ci, renouvelable à l'origine tous les cinq ans, engageait désormais la location à la SNAF* pour un montant équivalent au bail précédent, moyennant le maintien inconditionnel de certains droits d'usage locaux : l'accès à l'estive d'un cheptel local de 200 têtes bovines et l'extraction de bois pour la charpente.

Il est cependant possible que l'idée de cette réserve ait été utilisée par la commune de Vielle-Aure pour amoindrir les pressions de l'administration des Eaux & Forêts qui réclamait depuis longtemps la soumission au régime forestier de la forêt communale. Les accords passés dans le cadre de la réserve permettaient la poursuite de l'élevage local et garantissaient pour la commune la possibilité d'en extraire des bois, ce qui aurait été plus difficile sous régime forestier.

A la création de la réserve du Néouvielle, les naturalistes décidèrent de considérer une partie de son territoire, le vallon d'Estibère, comme « *un véritable parc naturel*, […] *la portion destinée à être la réserve naturelle intégrale* »[62] dans lequel ils cherchèrent à limiter au maximum les activités anthropiques. Un conseil scientifique de la réserve fut par ailleurs constitué, pour en superviser la gestion et deux gardes furent engagés jusqu'en 1939 pour assurer le respect de la réglementation et de la partie placée en réserve intégrale.

[61] En témoignent les deux premières réserves françaises : celle des Sept-Iles en Bretagne et celle de Camargue.

[62] CHOUARD Ph., 1935, "Les réserves naturelles aux Pyrénées – création de la réserve naturelle du Néouvielle", *Annales de la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde*, t. IV, p. 30-49. Rappelons que ces notions n'avaient pas de valeur juridique à l'époque ; elles illustrent en revanche le fait que les scientifiques avaient un souci de planification territoriale à l'intérieur de leur espace protégé.

On pourrait ainsi penser que cette réserve dite à l'époque "*biologique*", n'avait *a priori* pas vocation à être considérée comme un espace social et productif. Pourtant, bien qu'imaginé comme « *un espace sanctuaire de la faune et de la flore* »[63] selon les propos mêmes de ses instigateurs, la réglementation n'interdisait pas la poursuite de la plupart des activités préexistantes : l'élevage bovin et l'exploitation du bois de construction se poursuivaient, les activités de pêche et de camping étaient limitées mais autorisées. Seuls le pacage ovin et caprin et la chasse étaient interdits.

Par ailleurs, le concept de réserve défendu dégageait des objectifs de valorisation locale. Le professeur Chouard tout du moins le revendique dans le cas du Néouvielle :

> « *La création de la réserve* [du Néouvielle] *va attirer tout autour, en vallée d'Aure et à Barèges, un nombre croissant de savants, de chercheurs et d'étudiants, sans parler des simples touristes, des curieux et des artistes. Les familles des visiteurs attirés par la réserve séjourneront soit en hôtel, soit en location dans les vallées d'Aure et du Bastan ; leur nombre ne peut aller que croissant.* » [64]

L'acte de création de la réserve précise par ailleurs dès son premier article que l'un des buts de cette initiative est « *de faciliter les recherches scientifiques, surtout celles qui peuvent améliorer les pratiques de l'économie montagnarde* »[65]. En fait, on retrouve dans cette argumentation puisant à la fois dans les références du rationalisme scientifique et de la mission civilisatrice des Pyrénéistes, l'idéal protectionniste associé au parc national. Ceci est clairement exprimé par le professeur Chouard :

> « *Avec sa portion de réserve à protection intégrale* [le vallon d'Estibère]*, ses sites protégés offerts au tourisme, ses réserves d'acclimatation pour expériences, elle offre en petit tout ce qu'on peut attendre d'un grand parc national. Espérons qu'un jour, agrandie, complétée, elle pourra prendre ce nom avec toute l'assurance de durée et de permanence qu'il comporte.* » [66]

Par sa réglementation et ses objectifs, la première réserve du Néouvielle se rapprochait ainsi beaucoup du mode de gestion pratiqué dans le Parc national d'Ordesa. Cependant, l'absence de dispositif juridique avait rendu nécessaire l'accord de la commune propriétaire et donc la tenue d'une négociation soldée dans ce cas par le maintien des droits d'usage locaux, une rémunération équivalente au bénéfice perdu et la poursuite de l'usage récréatif des lieux.

---

[63] CHOUARD Ph., 1935, op. cit.
[64] CHOUARD Ph., 1935, op. cit.
[65] Prescriptions et Règlement de la Réserve du Néouvielle, 1935 (art. 1er).
[66] CHOUARD Ph., 1935, op. cit.

L'influence croissante de l'administration forestière dans la gestion des parcs espagnols

Au cours des décennies 1920 et 1930, la gestion des parcs nationaux évolua, dans un contexte politique de plus en plus mouvementé, vers un renforcement du pouvoir central et du fonctionnalisme ingénirique de l'administration des *Montes*. Durant cette période s'est également déroulée une compétition entre le courant "forestaliste" et le courant naturaliste au sein de la *Junta central de los parques nacionales*.

Le souhait de conduire la politique des parcs selon une méthode centralisée et dirigiste fut affiché dès les débuts. En 1920, le gouvernement autoritaire de Primo de Rivera supprima les *juntas regionales*. Puis lors du remaniement fonctionnel en 1929 de *la Junta Central*, devenu le véritable organisme de direction des deux parcs nationaux, furent prises deux décisions défavorables aux pouvoirs locaux :

- d'une part la représentation des élus locaux fut supprimée,
- d'autre part l'objectif d'appropriation par l'administration d'Etat de la propriété foncière dans les parcs fut réaffirmé.

Avec les difficultés que connaît le pays à partir de 1930, cette deuxième disposition est cependant restée quasiment sans suite. La disparition des commissions locales est symbolique : elle n'a modifié en fait qu'assez peu de choses, que ce soit pour le fonctionnement du réseau ou pour les populations locales.

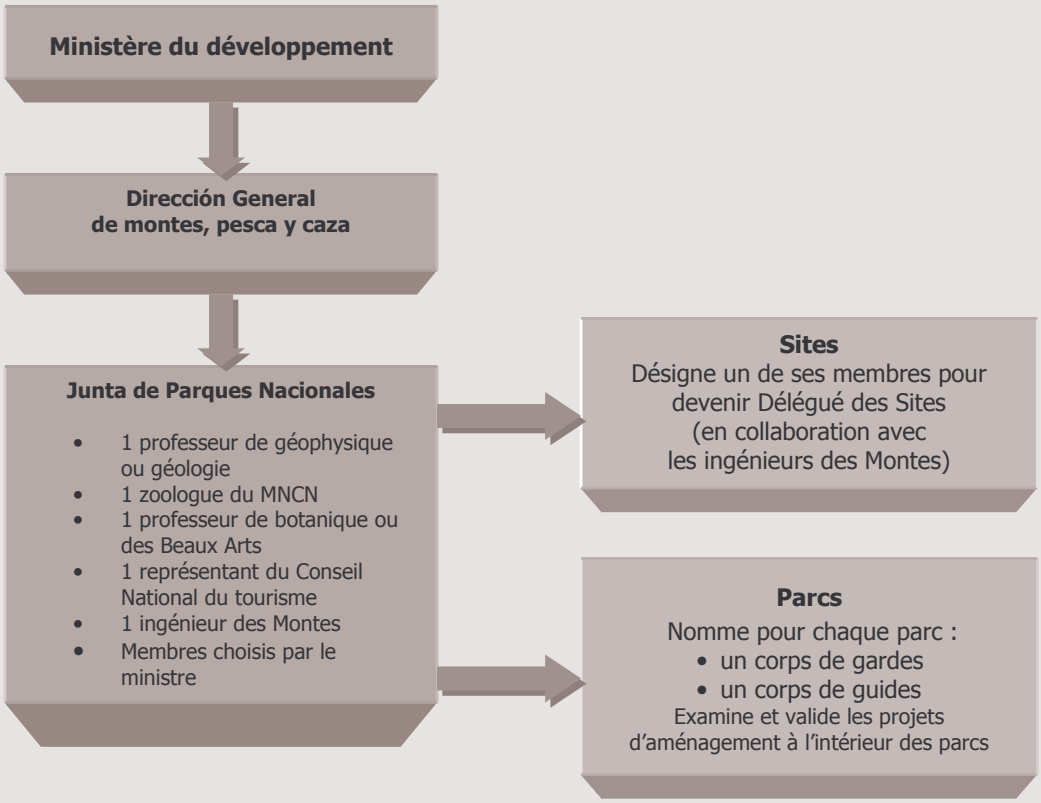
Au sein de ce nouvel organigramme politico-administratif s'est opéré progressivement un renforcement du pouvoir de l'administration des *Montes*, déjà gestionnaire technique de fait. Depuis la création des parcs, l'administration forestière a certes cherché progressivement à renforcer son rôle dans la gestion de ces derniers mais cette évolution a du également prendre en compte le fait que l'Etat républicain ne voulait pas de la constitution d'un appareil politico-administratif propre aux parcs nationaux. A cette époque le débat fut posé de savoir quel effort financier devait être concédé à une politique dont la finalité était essentiellement muséographique et faiblement créatrice de richesses pour le pays.

La gestion du parc par le service des *Montes* a conduit dès les années 1920 à la non-exploitation des forêts de la vallée d'Ordesa. Cette orientation de gestion est l'expression de la mystification du "forestalisme" développée par les courants forestiers dominants mais aussi par la majorité des promoteurs de l'idée de protection de la nature ; elle s'était notamment exprimée dans l'esprit de la loi de 1908[67]. Les acquisitions pratiquées en 1931 répondaient ainsi à cette logique dans la mesure où c'est le fait que des coupes étaient effectuées régulièrement dans ces

[67] Loi du 24/06/1908 relative au reboisement et à l'amélioration des *montes*.

secteurs (Mondarruego, Soaso) situés en périphérie du parc qui justifia leur achat et leur intégration dans le parc. Elles s'inscrivaient dans un contexte de quasi gel de l'exploitation forestière décidé par le gouvernement de Primo de Rivera[68].

FIG. 5 - SYSTEME INSTITUTIONNEL DE PROTECTION DE LA NATURE SOUS LA IIEME REPUBLIQUE (1932)



La conception de la politique des parcs, quelque peu rigidifiée par Pedro Pidal autour l'exaltation du "forestalisme" et la dominance d'un modèle esthétique alpin et romantique[69], puis la Guerre Civile, empêchèrent la réalisation d'autres projets. Dès le début du 20ème siècle, d'autres projets avaient pourtant été envisagés, notamment dans les montagnes pyrénéennes. Les secteurs où se manifestent particulièrement bien les héritages glaciaires et l'endémisme pyrénéen suscitaient un intérêt certain de la part des scientifiques, des pyrénéistes et des naturalistes espagnols et offraient en outre une réelle proximité paysagère avec les deux parcs existants.

Le projet qui bénéficia de la plus forte mobilisation concernait le Nord-Ouest de la Catalogne. Il s'agit du projet de *Parque nacional del Alto Pirineo* dont la

[68] Lois de 1918 et de 1924 sur la défense des forêts, limitant de manière draconienne les possibilités d'exploitation.
[69] Ce qu'illustrent les choix de Covadonga et d'Ordesa.

localisation, entre Vall d'Aran et Pallars, variait selon les propositions entre le massif de la Maladeta, les Encantats et le massif d'Estats. La conception de Pedro Pidal - un parc national représentatif pour chaque type de milieu - dominante à cette époque dans les milieux naturalistes, empêcha cependant sa réalisation puisque cette catégorie était alors représentée, aux yeux de la Commission des parcs, par celui de Covadonga. En outre, le principal scientifique de la Commission, Eduardo Hernández Pacheco, était peu favorable à l'utilisation de l'outil parc national auquel il préférait l'outil plus ponctuel qu'il avait lui-même réhabilité, le *sitio natural*. Il n'a cependant pas favorisé l'implantation de nouveaux *sitios naturales* dans les Pyrénées.

Malgré leur mobilisation et le soutien qu'ils avaient apporté dès l'origine au projet de loi sur les parcs nationaux et affirmés notamment lors du 3ème Congrès *excursionista* catalan en 1914, les scientifiques et les pyrénéistes catalans n'avaient pas pu obtenir de l'initiateur de la loi sur les parcs nationaux, la classification de la Sierra de Montseny comme parc national en raison de ce même principe représentatif d'un parc par type de milieu. Après la proclamation de la IIème République en 1931 et en vue de l'autonomie alors prochaine de la Catalogne, ils s'investirent dans la réalisation d'un *Pla de distribució en zones del territori catalá* qui incluait une proposition de classification de "systèmes d'espaces naturels". Le Plan Macià reprit l'idée de parc national dans le Haut-Pallars en 1932.

On sait l'importance de l'identification territoriale pour les Catalans, le système de représentations de ce peuple intégrant de longue date une attention poussée envers la sauvegarde des paysages et des terroirs, spécialement ceux de la montagne pyrénéenne, considérés comme des biens patrimoniaux précieux. Cinquante ans plus tard, les idées et les propositions contenues dans ce document seront à la base du *Pla de los espais d'interès natural* établi par la Generalitat.

Avec l'avènement du gouvernement franquiste, les parcs nationaux ont été définitivement intégrés à l'administration du génie rural. L'administration forestière est devenue prépondérante en matière de gestion de l'espace rural après la création du *Patrimonio forestal del Estado* (PFE*) en 1935 et la loi de 1941 qui en fixa les objectifs[70]. En 1940, la gestion des parcs nationaux était passée officiellement sous la responsabilité de la Direction des *Montes*.

L'affirmation de l'objectif scientifique des parcs avait été renouvelée dans les décrets de 1934 mais les fondements de la gestion restaient issus de la conception conservatoire et la pratique effective celle des ingénieurs forestiers des *Montes*. Dans le système hiérarchisé de l'administration franquiste, la *Junta de parques* a vu son autonomie réduite jusqu'à sa complète subordination aux services forestiers. Elle n'existait plus en tant qu'organisme propre, remplacée par un service ministériel

[70] Loi du 10/03/1941 relative au reboisement et à la réorganisation du Patrimoine Forestier de l'Etat.

interne de l'administration forestière, lui-même noyé dans le vaste organigramme de l'administration rurale. La gestion des parcs nationaux perdit alors sa spécificité au sein d'un grand ministère rural dont les enjeux principaux portaient sur d'autres domaines et dont la conception du développement montagnard était dominée par les objectifs de reboisement et d'industrialisation de la sylviculture.

*
* *

1.2. ENJEUX AUTOUR DES ESPACES PROTEGES PYRENEENS ET CONFRONTATION AUX OBJECTIFS DE L'AMENAGEMENT MONTAGNARD DURANT LES TRENTE GLORIEUSES

Au début des Trente Glorieuses, les Etats français et espagnol entrèrent dans une logique de planification modernisatrice et de restructuration. Dans le contexte de la Reconstruction, la protection de la nature ne représentait pas un thème jugé d'une importance immédiate pour l'action publique en dépit de la reconstitution des organisations internationales et de l'élaboration des premières conventions entre pays. Elle n'était plus d'actualité dans les montagnes pyrénéennes où l'exode avait repris et où survenaient les premières fermetures d'usines. De part et d'autre de la chaîne, la montagne pyrénéenne est alors un espace en marge, traversée par une frontière figée.

De grands programmes d'équipement structurants et de valorisation des "réserves de ressources" pyrénéennes sont lancés au cours de la décennie 1950. Les administrations centrales ont condamné les Pyrénées en tant qu'espace productif, mais souhaitent optimaliser les potentiels de ressource qu'elles offrent aux sociétés urbaines industrialisées : le bois, l'hydroélectricité puis les champs de neige en vue d'une exploitation industrielle du tourisme des sports d'hiver.

1.2.1. LES PREMICES DE LA GESTION CYNEGETIQUE DANS LES PYRENEES ET LES INITIATIVES POUR LA PROTECTION DE LA FAUNE

Dans les pays latins, le droit relatif à la chasse a longtemps été la seule source juridique faisant référence au statut des espèces faunistiques et, par voie de conséquence, à leur éventuelle protection. Comme le rappellent A. Vourc'h et V. Pélosse « *la notion de protection de la faune sauvage en relation avec la chasse n'est pas expressément développée* »[71] dans les pratiques et les représentations qui

[71] VOURC'H A. & PELOSSE V., "Chasseurs et protecteurs : les paradoxes d'une contradiction" **in** CADORET A., 1985, p. 108-123.

ont prévalu jusqu'à l'intégration de la chasse dans les problématiques environnementales au cours des années 1960.

Les débuts de la régulation de la chasse dans les Pyrénées françaises

Dans les Pyrénées françaises, le souci de protection de la faune cynégétique de montagne est surtout apparu après la Deuxième Guerre Mondiale, soit plus tardivement que dans les Alpes[72]. Rappelons que les réserves de chasse, quel que soit leur statut, relèvent du droit de propriété auquel est associé le droit de chasse. La protection spécifique de la faune sauvage était possible dans des réserves foncières privées depuis la Révolution de 1789. Ces réserves n'ont obtenu un véritable statut ministériel qu'en 1951[73] ; on parle alors de *réserves agréées*. Néanmoins depuis 1934 l'administration encourageait à la création de réserves de chasse fédérales, théoriquement subventionnées[74].

Les premières réserves de chasse dans le massif pyrénéen sont nées d'initiatives diverses. La première fut la réserve domaniale du Mont Valier en Ariège, créée en 1937 par l'administration des Eaux et Forêts, qui depuis en a toujours assumé la gestion. Cette création intervenait vingt ans après celle des Bauges dans les Alpes, première réserve domaniale de chasse. Elle fut suivie de l'initiative menée par un grand propriétaire terrien, M. Burrhus, dans la haute vallée de l'Oriège. Il y créa en 1943 une réserve qui deviendra plus tard la réserve d'Orlu.

En 1947 fut constituée la première réserve fédérale, celle du Pic du Midi d'Ossau. L'origine de cette réserve permet de mieux saisir la perception de la protection de la nature encore exprimée à notre époque par certains béarnais. Cette réserve a résulté d'une initiative des sociétés de chasse locales, en accord avec les propriétaires des terrains c'est-à-dire les Syndicats pastoraux forestiers du Haut et du Bas Ossau. Cinquante années plus tard, les Ossalois citent volontiers son exemple pour rappeler que les populations locales s'étaient très tôt souciées de protection de la nature en n'hésitant pas à placer 6 000 ha hors des terrains de chasse. Le poids du Conseil supérieur de la Chasse et des associations pyrénéistes fut cependant déterminant, comme le rappelle J. Sermet qui révèle que « *l'accord des communes propriétaires n'a été obtenu qu'après bien des difficultés* »[75].

D'autres réserves fédérales furent constituées, notamment à Cauterets, laquelle fut intégrée plus tard, comme celle d'Ossau, dans le Parc national des Pyrénées Occidentales ainsi qu'aux Bouillouses dans les Pyrénées-Orientales ou dans le massif d'Irati au Pays basque. Au plan local, des réserves partielles, c'est-à-dire

[72] MAUZ I., 2002, "Comment est née la conception française des parcs nationaux ?", *Revue de Géographie Alpine*, n° 2, p. 33-43.
[73] Arrêté ministériel du 02/10/1951 relatif aux réserves de chasse.
[74] Décret du 25/08/1934 relatif aux réserves de chasse.
[75] SERMET J., 1962, op. cit.

limitée dans la durée, étaient également mises en place dès les années 1950 par des sociétés de chasse.

Toutes ces réserves étaient de superficie relativement importante, plusieurs milliers d'hectares. Elles avaient pour objectif la reconstitution des chevraies d'isards et dans une moindre mesure de grand tétras. Gibier recherché, les populations d'isard souffraient beaucoup de l'amélioration technologique des armes de chasse et d'une pression accrue depuis la fin de la guerre.

Néanmoins, derrière ce tableau éclectique, se profilaient deux modèles de gestion de la chasse :

- Un modèle dirigiste dans les réserves du Mont Valier et d'Orlu dans lesquelles, derrière l'autorité du pouvoir foncier, les pratiques étaient complètement différentes : le Mont Valier était une réserve gardée par une section de gardes forestiers ; Orlu était gérée comme un domaine de chasse privée.
- Un modèle d'autogestion collective dans les réserves fédérales, conduit sous l'influence des pyrénéistes (lesquels étaient bien implantés dans la moitié occidentale de la chaîne) parmi lesquels figuraient des responsables administratifs locaux. Mais ces réserves connaissaient des contraintes liées d'une part à l'assentiment des propriétaires terriens, qui étaient pour la plupart des collectivités, et d'autre part aux moyens financiers pour en assurer le gardiennage. Il fut proposé par exemple proposé que celle de Cauterets, insuffisamment surveillée, soit réduite au massif du Péguère.

La mise en place d'une politique de grandes réserves de chasse en Espagne

A l'instar de la France, la chasse revêt en Espagne une importante dimension identitaire dans le monde rural. Son activité a été très tôt codifiée par l'Etat. Des *cotos reales* et des *cazaderos*, réserves de chasse royales, existaient depuis longtemps et nous avons vu que les deux premiers parcs nationaux ont été créés à partir de deux de ces réserves. Dès 1928 fut également créé un Conseil supérieur de la Chasse et de la Pêche. Des réserves de chasse en sus des *cazaderos* furent mises en place au début des années 1930, notamment dans les Picos de Europa. La Guerre civile puis la difficile décennie 1940 ont cependant repoussé la mise en place d'une réelle politique cynégétique.

Au cours des années 1950, le Ministère de l'Agriculture mit sous régime de contention la pratique de la chasse dans d'autres secteurs de la montagne pyrénéenne. Le massif d'Anayet, entre les vallées de Tena et de Canfranc constitua la première réserve[76], installée dans le prolongement de celle d'Ossau. Les réserves de la forêt d'Irati et du massif de Quint en Navarre furent constituées peu après. La

[76] Décret du 30/10/1952 créant la réserve de chasse d'Anayet.

politique de protection cynégétique a réellement fait irruption dans le monde rural en 1966 de manière brutale. Le gouvernement franquiste décida alors la création d'un vaste réseau de réserves nationales de chasse, instauré à l'échelle du pays entier. Cette intervention, aux proportions sans précédent, fut alors justifiée par une pression de chasse considérable qui avait conduit depuis trente ans à un amoindrissement conséquent de certains cheptels de gibiers.

Le dispositif s'appuyait sur trois lois relatives à la chasse, promulguées en 1966, 1970 et 1973[77]. En l'espace de sept ans, trente six réserves nationales de chasse sont ainsi créées, principalement dans les zones de montagne. Elles couvrent plus d'un million et demi d'hectares. Les sept réserves créées dès 1966 dans les Pyrénées recouvrent ainsi pas moins de 320 000 ha[78]. Toutes les sept avaient pour objectif initial la reconstitution des peuplements de grands gibiers de montagne et de certaines espèces avicoles ; cela concernait prioritairement l'isard, secondairement le sanglier et le grand tétras. L'isard, qui peuplait densément les Pyrénées espagnoles avant 1936[79], avait beaucoup souffert de la Guerre Civile puis de l'occupation militaire de la haute montagne (mise en place de la *linea P*) et enfin, comme sur le versant français, de sa vente comme gibier.

La loi de 1970 créa également les *cotos nacionales de caza*, petites réserves uniquement installées en propriété domaniale, gérées par les services de garderie de l'administration rurale. L'objectif de ces réserves portait sur la chasse au sanglier et au petit gibier compte tenu de leur localisation, généralement en zones de basse montagne et de plaine. Le statut de protection qui y fut affecté était cependant moins rigide que dans les réserves nationales : la chasse y était totalement ou partiellement interdite mais rarement de manière prolongée.

La gestion des réserves nationales pratiquée durant les quinze premières années était de type conservatoire puisque la chasse y était interdite. Les espèces qui étaient considérées en voie d'extinction bénéficiaient alors d'une protection quasi totale dans ces réserves. Toutefois des tirs de régulation étaient effectués. Dans sa thèse de doctorat, Gabriel Chapeau[80] présente ce système de gestion cynégétique et le concept de "chasses scientifiques" qui a été développé dans ces réserves de chasse.

Nonobstant cette pratique, il ne faut pas oublier que dès l'origine, l'administration espagnole avait projeté dans ces réserves la conduite d'une exploitation cynégétique à des fins lucratives. La vente des permis, tout comme dans

[77] Loi 37/1966 du 31/05/1966 relative à la création des réserves nationales de chasse; Loi 1/1970 du 04/04/1970 sur la chasse; Loi du 17/03/1973 sur la chasse.
[78] Ce qui en fait, et de loin, le type d'espace protégé le plus représenté sur l'ensemble du massif.
[79] MANAUD M., 1956, "Observation sur l'Izard dans les Pyrénées centrales", *Annales de la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde*, t. XXII, p. 85-90.
[80] CHAPEAU G., 1985, *Le tourisme et la mise en valeur des Pyrénées-Orientales espagnoles et andorranes*, Thèse de Doctorat de Géographie, Université de Toulouse-Le Mirail, 3 vol., 1 016 p.

les réserves de pêche, était censée générer des ressources fiscales importantes. L'ampleur du réseau installé dans les Pyrénées espagnoles s'explique ainsi puisqu'il s'inscrivait dans l'optique du Plan Pyrénées, programme de développement touristique de la chaîne lancé dans les années 1960.

> « *Dans ces réserves, une fois qu'auront été atteints les niveaux de densité biologiques adéquats, le moment sera venu de gérer l'exploitation de cette richesse, qui devrait générer vers les comarcas aliénées un flux financier important, lequel permettra d'améliorer substantiellement les conditions économiques et sociales, pour le bénéfice de toutes les personnes concernées.*
>
> *Avec la création de ces réserves débute en Espagne un important programme de protection et de conservation de la faune, par lequel il sera possible de garantir l'utilisation rationnelle de ces ressources, contribuant ainsi à assurer le maximum de satisfaction sociale, économique et récréative que la Nature et les êtres qui la peuplent peuvent procurer à une communauté.* »[81]

En dépit de la singularité de cette approche qui tranche avec la gestion conservationniste technicienne pratiquée dans le parc d'Ordesa et relève à la fois d'un dispositif de protection d'espèce que d'un dispositif de gestion de rente, il convient de relativiser les ambitions présentées par cette méthode de gestion. La protection de la faune est essentiellement une protection de principe dans les *vedados de caza* car les réserves disposent de peu de personnel : 145 gardes étaient en service pour toutes les réserves espagnoles en 1974 ; il n'y avait ainsi au maximum qu'une dizaine de personnes par réserve, pour des superficies dépassant parfois les 50 000 ha, soit une proportion nettement inférieure à celle des garderies françaises.

1.2.2. LA LENTE MUTATION DE LA POLITIQUE DES PARCS NATIONAUX SOUS LE REGIME FRANQUISTE

En 1957, le statut juridique des parcs nationaux fut légèrement rectifié dans la *Ley de Montes* laquelle constitua la nouvelle base de gestion de l'espace rural. Deux petits articles furent consacrés aux parcs nationaux. A leur lecture on constate que les caractères d'une approche muséographique et esthétique y étaient tout d'abord réaffirmés avec vigueur :

> « *Un parc national est un territoire doté d'extraordinaires beautés naturelles, que l'Etat, en vue de son intérêt supérieur, a protégé et soumis à une réglementation spéciale* ***dans le but de le transformer en sanctuaire de sa flore et de sa faune****. Il l'a déclaré* ***inaliénable à perpétuité****, dans le but de* ***le transmettre***

[81] Extrait de la loi du 31/05/1966 relative aux réserves nationale de chasse, extrait du préambule.

> ***aux générations futures dans son état originel**, afin que subsiste un contact direct avec la Nature, au bénéfice de la santé, de la culture et du plaisir de la population.* » [82]

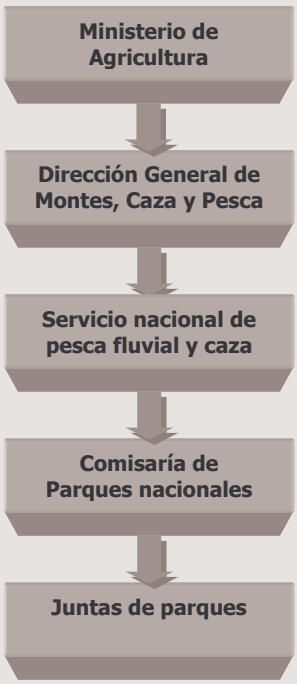
Notons les termes utilisés notamment ceux de "*sanctuaire*", "*inaliénable à perpétuité*" et "*état originel*" ; ils expriment une vision de la protection qui demeure profondément conservatoire, approche qui fait chorus avec la conception de la gestion des ressources naturelles alors dominante chez les administrations de l'espace rural.

Cette loi n'abandonna pas l'autre dimension paradigmique de la politique de protection de la nature constituée par l'approche paysagère, en créant l'outil du *monumento natural de interés nacional* :

> *« Peuvent être déclarés comme tels les éléments ou curiosités du paysage au caractère particulièrement pittoresque et d'une beauté ou d'une rareté extraordinaires, comme les rochers, les chaos, les arbres géants, les cascades, les grottes, les défilés, etc. »*[83]

Cet outil ne fut cependant pas utilisé avant les années 1970 lorsque les services forestiers établirent de nouveaux inventaires concernant les "paysages pittoresques".

FIG 6 - SYSTEME INSTITUTIONNEL DE PROTECTION DE LA NATURE SELON LA LEY DE MONTES (1957)



- Peu de contacts avec les scientifiques, hormis le Conseil Supérieur de la Recherche
- Pas de contact avec les quelques sociétés naturalistes existantes mais présence de certaines associations d'usagers (chasseurs, pêcheurs, propriétaires) dans les *juntas*.
- Nette prépondérance de l'administration des services forestiers dans le fonctionnement des *juntas de parques*
- Représentation civile strictement limitée aux maires qui sont alors nommés par les représentants de l'Etat

[82] Loi du 08/06/1957 dite "*Ley de Montes*", art. 78 et 79 (souligné par nous).
[83] Loi du 08/06/1957 dite "*Ley de Montes*", art. 189.3.

La loi de 1957 avait en outre renforcé le pouvoir de coercition de l'Etat sur le domaine forestier privé. La déclaration de forêts privées comme *montes protectores* constituait un sujet difficile, source de crispation avec les propriétaires et les collectivités locales, y compris pendant la période franquiste. Par les servitudes qu'elles imposent, le classement de forêts comme *montes catalogados* ou *montes protectores* induisait des régimes spéciaux de gestion, entraînant une véritable tutelle de l'Etat sur la propriété municipale, notamment les *montes communales*. Ces dispositions s'étaient confrontées un peu partout en Espagne à la propriété privée, notamment la propriété privée collective des *montes de vecinales en mano común*[84]. La mise en tutelle de la gestion forestière a été fortement critiquée, y compris lorsqu'elle avait pour objet le maintien de *montes catalogados* ou de *montes protectores* dont la fonction de protection s'avérait indéniable. L'administration a en fait toujours été mise en porte à faux entre d'une part l'impossibilité d'acquérir, en dépit de régimes d'expropriation avantageux, la majeure partie des forêts concernées[85] et d'autre part la prédominance d'un type de gestion forestière essentiellement orientée vers la politique de reboisement, au détriment des autres fonctions sociales, écologiques et économiques des forêts.

L'apparition d'un autre parc dans un contexte d'affirmation du modèle de gestion fonctionnaliste de la montagne

Le choix de classer comme parc national le massif des Encantats a suscité de nombreuses interrogations. Certes cette montagne constituait l'un des sites mythiques du pyrénéisme catalan et le *Plan Macià* de 1932 y situait le parc national de *l'Alt Pirineu*. Cependant depuis le début du 20ème siècle et plus particulièrement depuis la décennie 1940, ce massif avait fait l'objet d'aménagements hydroélectriques importants.

Le projet de *parc de l'Alt Pirineu* n'a donc pas de lien direct avec la création du Parc national d'Aiguas tortas y Lago de San Mauricio qui intervint en 1955[86]. Bien que cette initiative soit intervenue dans un contexte de relance de la politique des parcs nationaux[87], plusieurs auteurs espagnols confirment la thèse selon laquelle la création de ce parc est d'abord le fruit d'un concours de circonstances[88].

---

[84] Il s'agit de formes de propriétés collectives fort anciennes, généralement mises en place avec la *Reconquista* et qui prévoyaient l'organisation de l'exploitation commune de la forêt à l'échelle locale. Ce sont des bien indivis, appartenant aux habitants et non aux collectivités locales elles-mêmes (les habitants d'un *ayuntaminento* par exemple) ; les *montes de vecinales en mano común* sont inaliénables et bénéficient de régimes fiscaux particuliers.

[85] ALVAREZ VAQUERIZO C., 1989, op. cit.

[86] Décret du 21/10/1955 du Ministère de l'Agriculture portant création du Parc national d'Aiguas tortas y Lago de San Maurcio. Par commodité, nous désignerons ce parc par son nom catalan "Aiguëstortes i estany de Sant Maurici" ou plus simplement Parc national d'Aiguëstortes.

[87] Création des petits parcs nationaux canariens d'El Teide et de la Caldera de Taburiente en 1954.

[88] FERNANDEZ J. & PRADAS REGEL R., 1996, op. cit.

Le parc est en fait né sur l'intervention directe du Général Franco, amateur des paysages de la région et visiteur régulier de la station thermale du Balneario de Caldes dans la vallée de Boí. Sa décision de créer un parc national a été influencée par le président de l'ENHER*, l'une des puissantes compagnies parapubliques d'hydroélectricité, afin d'affaiblir les exploitants forestiers privés du massif avec lesquels l'ENHER était en conflit[89]. Quoiqu'il en soit, le classement du parc d'Aiguëstortes s'effectua de manière expéditive à l'automne 1955.

Cette origine arbitraire démontre l'affaiblissement considérable de la politique des parcs. La création du parc d'Aiguëstortes révèle que les parcs pouvaient être réduits à de simples outils de maîtrise foncière manipulés par les promoteurs industriels afin de renforcer leur pouvoir sur l'espace montagnard. La puissance financière dont disposaient alors les entreprises de production hydroélectrique et leur place cruciale dans la stratégie de développement national promue par le gouvernement franquiste les plaçaient *de facto* à l'abri d'une restriction de leurs activités.

Assez rapidement cependant les lacunes qui avaient accompagné la création de ce parc se révélèrent et durent être reconnues y compris par l'Etat. Le premier document technique réalisé sur les parcs nationaux espagnols, œuvre d'un ingénieur des *Montes* en 1962[90], signalait tout d'abord un manque de « *cohérence biogéographique* » du parc parce qu'il était réparti sur deux vallées et deux *comarcas,* cette situation empêchant vraisemblablement une gestion cohérente du périmètre. Il dénonçait également les pressions et les impacts excessifs que continuaient à subir les milieux par l'existence d'activités d'exploitation des ressources relativement agressives, sylvicoles et hydroélectriques (installations de l'ENHER pour le versant ribagorçan, le secteur occidental et d'Hidroeléctrica de Cataluña pour le versant du Pallars, le secteur oriental).

En 1976 un rapport du service provincial de l'ICONA* de Lerida revenait sur ces lacunes : « [la décision de ce classement] *fut effectuée avec une improvisation précipitée en raison du manque d'études sérieuses et de l'absence de protection réelle des différentes richesses naturelles représentatives.* »[91]. Il est fait ici allusion au maintien de l'exploitation forestière à l'intérieur du parc et aux importantes infrastructures hydroélectriques qui y ont été installées. Aux aménagements

[89] V. Muñoz de Oms alors président de l'ENHER, par représailles envers une société privée d'exploitation forestière avec laquelle il était en conflit au sujet de ventes de parcelles et de lots de bois d'œuvre, aurait suggéré au chef de l'Etat l'idée de créer un parc national dans ce secteur.
[90] MUÑOZ GOYANES G., 1962, *Parques nacionales españoles* – Dirección General de Montes, Caza y Pesca fluvial, Madrid, 189 p.
[91] Cité par FERNANDEZ J. & PRADAS REGEL R., 1996, op. cit. Le décret du 21/10/1955 portant création du *Parque nacional de Aiguas Tortas y Lago de San Mauricio* est effectivement bien succinct (4 articles, 40 lignes !), se bornant à constater la création du parc, ses limites et la composition de son comité d'administration.

préexistants au parc, d'autres furent ajoutées, notamment à la fin des années 1950, pour augmenter le potentiel hydroélectrique du massif et jusqu'au milieu des années 1980, les méthodes de gestion sylvicole impliquaient régulièrement des coupes rases à l'intérieur même du parc.

Les activités sylvicoles et énergétiques eurent un impact certain sur les milieux et furent considérées comme très néfastes pour la pérennité des écosystèmes et des paysages[92]. A l'exception de l'interdiction de la chasse, la législation de la *Ley de Montes* ne fut donc pas appliquée à ce parc. Aussi l'UICN refusa t-elle dès 1963 et pendant plusieurs décennies, de le classer dans la catégorie II de sa classification des espaces protégés. Ce n'est pas un cas isolé en Espagne puisque pendant leurs vingt premières années d'existence, les parcs nationaux canariens d'El Teide et de la Caldera de Taburiente ne furent pas reconnus non plus par l'UICN en raison de l'absence de moyens de gestion spécifiques.

Les limites matérielles de la gestion des parcs

Le manque de moyens de gestion a été durant toute la période fonctionnaliste un mal chronique pour les parcs nationaux espagnols. A l'instar des autres parcs nationaux du pays, les parcs pyrénéens n'ont ainsi eu que des équipes techniques réduites jusqu'au milieu des années 1980. L'équipe du parc des Aiguëstortes était très restreinte : elle n'était composée dans les années 1960 que de deux gardes (un par vallée !) et d'un ingénieur des *Montes* détaché au parc sur une partie seulement de son service. Cette équipe ne pouvait donc intervenir que de manière très lâche sur l'ensemble de la superficie protégée (10 500 ha). En 1986, l'équipe est passée à huit gardes supervisés par un directeur.

Le parc d'Ordesa, bien qu'antérieur de trente-cinq ans, n'était guère mieux loti. Deux gardes y étaient certes affectés dès 1920 ; en 1969 seul un ingénieur des *Montes* était venu étoffer l'équipe et faisait office de directeur, comme à Aiguëstortes. Deux gardes supplémentaires furent adjoints au début des années 1970. Cette situation d'effectif limité a donc perduré longtemps, y compris après l'agrandissement du parc dont la superficie fut multipliée par six en 1982.

En raison de leur capacité réduite en moyens de fonctionnement et de compétences, la mission de ces équipes a longtemps consisté principalement à n'assurer qu'un service de surveillance et de police, faisant ainsi perdurer une conception du travail fondée d'abord sur le souci d'application du règlement des interdits d'usage. Le suivi scientifique des parcs était quant à lui dès l'origine réservé aux universités, qui se sont acquittées de cette tâche avec plus ou moins de

[92] CHAPEAU G., 1985, op. cit.

rigueur selon les époques et les affinités, par l'entremise notamment de missions estivales (depuis Barcelone pour les Aiguëstortes et Saragosse pour Ordesa).

Ces insuffisances en moyens matériels, qui rappellent celles des réserves nationales de chasse, sont révélatrices de la faible place de cette politique dans l'ensemble de l'appareil franquiste du génie rural. L'essor du tourisme estival montagnard puis des formes nouvelles du tourisme de nature à partir des années 1960 a cependant incité progressivement les autorités à rechercher une rentabilisation des parcs et donc à augmenter leurs moyens. En 1965, les deux parcs pyrénéens recevaient alors, selon les estimations, entre 25 et 30 000 visiteurs annuels.

La fin de la période franquiste a été cependant marquée par l'émergence d'une théorie du « *conservationnisme utile* »[93]. Le Ministère du Tourisme fait désormais partie intégrante de la Commission nationale des Parcs nationaux. Au début de la décennie 1960, le Plan Pyrénées[94] a défini les objectifs de construction d'un produit touristique pyrénéen, centré principalement sur la mise en place de stations de sports d'hiver dans la partie occidentale de la chaîne mais qui abordait aussi l'exploitation d'autres ressources touristiques, notamment la chasse au grand gibier et la villégiature de montagne[95]. Ce changement de perspective a contribué à la révision de la politique des parcs car il nécessitait un partenariat plus actif les populations locales. Nous aborderons cette évolution dans le chapitre suivant.

1.2.3. LES PARCS NATIONAUX FRANÇAIS DE LA LOI DE 1960 AU CARREFOUR DES POLITIQUES DE PROTECTION ET DE DEVELOPPEMENT DES ESPACES MONTAGNARDS

Beaucoup de spécialistes du droit de l'environnement considèrent que c'est avec la loi de 1960[96] qu'apparaît le premier traitement institutionnel et législatif de la notion de protection de la nature en France[97]. Cette loi, qui crée officiellement les parcs nationaux, correspond à l'aboutissement d'un compromis entre spécialistes scientifiques, techniciens et usagers des milieux naturels. Les travaux préparatoires se sont déroulés dans un contexte particulier d'agitation intellectuelle avec en arrière plan, les grands programmes de l'Etat initiés dans la perspective de la

[93] FERNANDEZ J. & PRADAS REGEL R., 1996, op. cit.
[94] Pour une analyse de ce programme d'équipement, on se reportera au travail de André Isus (ISUS A.-G., 1988, *Tourisme et développement régional des montagnes septentrionales d'Aragon et de Navarre*, Thèse de Géographie, Université de Reims.
[95] NAVARRO GONZALES V., 1962, "El turismo, nuevo aspecto de la economia pirenaica", *Annales de la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde*, t. XXVIII, p. 75-84.
[96] Loi du 22/07/1960 relative à la création des parcs nationaux.
[97] FROMAGEAU J., 1996, "Histoire de la protection de la nature jusqu'en 1976", **in** Société Française pour le Droit de l'Environnement, 1996, *Vingt ans de protection de la nature – hommage au professeur Michel Despax*, Colloque de la SFDE, Université de Limoges, p.19-34.

reconstruction et du développement. Les problématiques nées de la transformation rapide et profonde des milieux ruraux à partir des années 1950 concourent alors à la naissance d'une prise de conscience collective d'élus, d'administratifs et de techniciens sur la nécessité de mettre en place des outils de préservation du patrimoine[98]. L'approche liée aux problématiques du développement montagnard qui en est à l'origine, a été déterminante dans la construction de cet outil.

La vocation de conciliation et d'humanisme des parcs nationaux français

Le CNPN*, constitué en 1946, avait notamment reçu pour mission de réfléchir à l'élaboration des parcs nationaux français. De nombreux acteurs sont cependant intervenus afin d'avancer leur propre conception de ces parcs :

- Les élus, tels Gilbert André et sa proposition de "parc national culturel", avançaient une conception fondée d'abord sur la prise en compte du patrimoine rural et le besoin pour les régions de montagne de bénéficier d'outils de développement nouveaux.
- L'administration de l'aménagement du territoire plaçait comme priorité le souci de garantir l'équilibre des potentialités de développement entre les territoires. Dans un contexte de montagne en crise, les parcs pouvaient constituer un outil permettant de reconstruire une articulation plaine-piémont-montagne, en produisant une nouvelle forme de complémentarité ville-campagne.
- Les corps du génie rural, qui ont reçu la mission de conduire les projets de parcs, mettaient en avant la préservation des ressources naturelles et la garantie de leur reproductibilité ; cette motivation concernait surtout les forêts et dans une moindre mesure l'agropastoralisme, beaucoup d'ingénieurs étant alors convaincus de la disparition à brève échéance de cette activité montagnarde.
- Les courants protecteurs associatifs enfin ont glissé dans les débats deux perspectives : à l'image du CAF, une vision anthropocentrée de la protection de la nature, fondée sur les valeurs de l'esthétique et de la valorisation culturelle (le parc de la Vanoise proposé par le CAF était ainsi réduit à la haute montagne) ; une vision plus écocentrée, portée par la SNPN et des associations de naturalistes, influencées par l'écologie odumienne, qui centrait les objectifs de protection sur l'endémisme spécifique des milieux.

La version française du parc national, née de la combinaison de ces différentes approches, a donc imaginé les futurs parcs comme des superstructures à vocations multiples, dont l'une des finalités était d'intégrer les enjeux de la protection de la nature avec ceux de l'aménagement du territoire. Leur qualité d'espaces de vie des collectivités locales a donc été confirmée dès l'origine, malgré

[98] LEYNAUD E., 1985, op. cit.

l'imposition de quelques servitudes sur les activités productives et récréatives pratiquées. Cela a pu faire dire à leur propos que « *l'homme, bien plus que la nature, était au cœur de ce projet* »[99]. Les parcs nationaux français ont en somme été constitués comme « *des réserves à interventions dirigées visant à perpétuer les équilibres actuels* »[100].

Le fait que ce soit l'administration des Eaux et Forêts, certes en liaison avec le CNPN, qui ait préparé la loi de 1960 rappelle le caractère très institutionnalisé du programme de création des parcs nationaux et l'importance de leur vocation socio-économique.

Les quatre objectifs principaux dévolus aux parcs nationaux dans le cadre de cette loi sont :

- La préservation du patrimoine
- La mise à disposition de ce patrimoine au public
- La participation au développement local
- Favoriser la recherche scientifique

Les deux premiers objectifs reprennent des principes fondamentaux que l'on retrouve dans l'éthique partagée par tous les parcs nationaux à travers le monde depuis la création du parc du Yellowstone. Les deux autres renvoient à l'apparition de préoccupations plus récentes : la protection de la nature comme thème de travail des missions d'aménagement du territoire et le souci d'une plus grande efficacité dans l'acquisition des connaissances concernant les enjeux bioécologiques.

L'affichage marqué de la mission scientifique des parcs vise alors à tenter d'anticiper deux écueils souvent constatés dans d'autres pays : la méconnaissance des objets justifiant l'existence de territoires protégés et le fait que les parcs se résumaient très souvent à de vastes zones de garderie cynégétique, comme cela était par exemple le cas en Espagne. Cette valorisation de l'intérêt réciproque des parcs nationaux pour les corps scientifiques constitue en outre une concession en direction des sciences du vivant à une époque où, l'essor de l'écologie odumienne, la biologie des écosystèmes et la biologie des populations, tentent de retrouver une place plus en vue, dans un contexte marqué par la prépondérance croissante des sciences techniques et des sciences de l'Univers.

La mission de contribution au développement local n'était pas à proprement parler une innovation de la loi française. Nous avons déjà évoqué à propos des parcs espagnols la vocation civique qu'ils étaient censés véhiculer et qui devait améliorer, par ses implications touristiques, les conditions de vie des populations locales. Ce

[99] RENARD S., 1996, *Eléments de diagnostic sur la politique des parcs nationaux en France*, ATEN, 54 p.
[100] POINT P., 1986, "Les parcs nationaux face à leurs habitants et leurs usagers – un bilan vingt-cinq ans après leur création", réédité dans BARRAQUÉ B. & THEYS J. (dir.), 1998, *Les politiques d'environnement – Evaluation de la première génération 1971-1995*, Ed. Recherches, p. 235-255.

lien affiché entre la protection de la nature et le développement rural s'inspirait également des expériences allemandes (*natürparken*) et britanniques (*national parks*) qui sont des structures de développement local notamment chargées de la préservation des paysages culturels ruraux.

Il est nécessaire de bien situer les objectifs socio-économiques de la loi de 1960. Ces objectifs ne se résumaient pas à une simple déclaration d'intention passive. Le tourisme devait constituer le pivot de l'intégration des parcs dans l'économie locale mais ce sont surtout les fonds spécifiques versés aux collectivités locales et aux socioprofessionnels - les crédits d'accompagnement - qui étaient censés concourir à la consolidation des économies locales et à l'amélioration des infrastructures de développement.

Sur le plan pratique, les parcs nationaux français manifestaient également une certaine originalité par leur conception radiocentrée ; celle-ci fut définie comme étant la combinaison :

- du parc proprement dit, communément appelé *zone centrale*, où des servitudes pour la protection et la prévention des dégradations des milieux sont instituées via un règlement ;
- d'une ou plusieurs zones de réserve intégrale, situées à l'intérieur du parc et qui constituent "*l'espace sanctuaire*" à stricte vocation scientifique ;
- d'une zone périphérique (dite à l'usage "pré-parc") ayant pour vocation le soutien aux activités locales, notamment par le développement des équipements liés au secteur touristique.

La création du parc national des Pyrénées Occidentales

Le fait que cinq parcs métropolitains sur six soient situés en zone de montagne est le témoignage probant de la philosophie particulière attachée à la loi de 1960. Au souci de protection des systèmes naturels et des espèces avait été joint un objectif socio-économique de soutien aux territoires montagnards considérés en déshérence. C'est tout autant un projet d'aménagement du territoire pour des secteurs menacés de déstructuration profonde, qu'une stratégie affichée de préservation du patrimoine naturel qui avait germé avec ce nouveau type de parc national.

A partir de 1956, une réflexion nationale s'était engagée sur le devenir des montagnes françaises. Cette année là trois faits relancèrent les projets de parcs nationaux pyrénéens : une recommandation émise lors du Congrès de la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde[101], une délibération du Conseil général des Hautes-Pyrénées et un avis de la Commission des sites du département sur

[101] *Annales de la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde*, t. XXII, Rapport du Congrès de 1956.

l'opportunité de créer « *un parc national dans la vallée de Cauterets* »[102], ranimant la vieille idée d'un parc sur le massif du Péguère. Lors de ce Congrès furent également débattus d'autres projets de parcs nationaux dans la partie orientale de la chaîne pyrénéenne. L'idée d'un parc dans les Pyrénées-Orientales, un temps porté par l'Association Charles-Flahault[103], ne reçut jamais l'appui de l'Etat pas plus que l'idée avancée par l'Association des Amis du Canigou qui envisageait la création d'un parc national sur le célèbre massif catalan[104]. Deux projets furent retenus par les administrations : celui des "Pyrénées Occidentales" et celui de la Haute-Ariège.

Relancé, le projet de parc dans la haute vallée de Cauterets rencontra à nouveau l'appui de la population locale et des élus. Dès le mois de mai 1960, la municipalité de Cauterets émit une délibération en faveur de la constitution d'un parc national sur sa commune[105]. Depuis quelques années, les initiatives s'étaient multipliées en faveur du lancement prochain d'une politique des parcs nationaux. Cet engouement local pour l'idée de parc national peut paraître paradoxal quand on sait que les élus cautérisiens et beaucoup de leurs collègues bigourdans ont été par la suite des opposants au projet du parc national des Pyrénées Occidentales (PNPO). Il est donc nécessaire de se replacer dans le contexte historique.

La loi de juillet 1960 n'a pas encore été promulguée mais chacun a déjà échafaudé sa représentation du "*projet de parc national à la française*", inspiré par les déclarations enthousiastes de quelques élus savoyards sur l'opportunité d'utiliser les futurs parcs comme des éléments de renouveau et de dynamisme pour les régions de montagne. La lecture des coupures de presse de l'époque révèle le sentiment généralement partagé que le futur parc ressemblerait en fait à « *une sorte de grande réserve de chasse à l'image de celle déjà existante* ».

Lors d'une intervention en 1962 à la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde, son président Henri Gaussen exposait ainsi à travers l'exaltation d'un onirisme champêtre montagnard déjà daté, les justifications et les objectifs d'un parc national dans les montagnes de Cauterets :

> *« Nous avons le devoir de léguer aux générations futures cette contrée intacte avec ses forêts, ses pâturages, ses cascades. Conservons les clochettes des troupeaux, conservons le camping du Refuge Wallon, laissons les militaires éduquer les jeunes gens dans l'amour de la montagne, laissons izards et bouquetins se promener*

[102] Avis de la Commission départementale des sites des Hautes Pyrénées du 17/08/1956 ; la délibération du Conseil Général est citée à plusieurs reprises dans les débats de cette commission.
[103] Pour les aspects historiques relatifs à un éventuel projet de parc national dans les Pyrénées-Orientales, on se reportera aux travaux de l'Association Charles-Flahault exposés dans son volume jubilaire : Association CHARLES-FLAHAULT, 1994, *Cinquante ans au service de la connaissance de la nature et de la protection de l'environnement*, Volume jubilaire 1944-1994, 319 p.
[104] Les explications données par l'administration, notamment le Ministère de l'Agriculture, se fondaient sur le fait que le massif était déjà bien protégé car il était en très grande partie propriété domaniale.
[105] Délibération du Conseil municipal de Cauterets du 16/06/1960.

librement et permettons la chasse avec l'appareil photographique, évitons les troubles possibles sur les eaux thermales, allons voir ce que les Espagnols ont réalisé à Ordesa où tout est intact. »[106]

Dans les vallées de Cauterets, le futur PNPO était ainsi interprété comme une version plus étendue de la procédure des sites classés et la population y voyait avant tout l'intérêt immédiat qu'elle pourrait tirer de son existence à savoir la préservation de ses ressources spécifiques : les eaux thermales, face à la persistance de projets de captage d'EDF, et l'agropastoralisme de montagne. Le contexte prêtait à l'action pour la sauvegarde de cette activité thermale qui dans quelques vallées (Barèges, Cauterets, Ossau dans une moindre mesure) soutenait une bonne partie de la microéconomie locale. Les grands chantiers hydroélectriques étaient pour la plupart terminés et les vallées recommençaient à se vider de leur population. Les élus ont bien compris que le cycle des grands aménagements qui s'achevait ne maintiendrait pas l'activité et un processus démographique positif dans leurs régions de montagne.

Cette attitude révèle toute l'ambiguïté de l'époque sur la perception de l'utilité de l'action de protection de la nature menée dans le cadre de la politique des parcs nationaux. Ainsi, lors du lancement de projet du PNPO en 1963, la municipalité de Cauterets n'hésita pas à demander l'intégration de tout le secteur du bassin versant du gave dans le parc afin de mettre un terme aux projets d'EDF, tout en réclamant la possibilité de construire une station de ski sur le même secteur[107].

Elle est également l'illustration de l'ambivalence qui est apparue sur les objectifs que l'administration attachait aux parcs nationaux : outil devant permettre une extension du principe de protection pour les uns, outil de développement socio-économique pour les autres. L'explication n'a jamais été clairement faite sur la manière dont devaient s'articuler le premier et le troisième des objectifs des parcs, ce qui s'est notamment révélé par la suite avec la gestion des crédits affectés au titre des zones périphériques.

Nous n'exposerons pas en détail la phase de gestation du Parc national des Pyrénées Occidentales qui s'est étalée sur quatre années (1963/1967)[108]. Retenons qu'en raison des objectifs de planification de l'aménagement du territoire, le projet a rapidement dépassé le strict cadre géographique de la haute vallée de Cauterets. L'existence de la réserve de chasse d'Ossau incitait en effet à envisager un parc

[106] GAUSSEN H., 1962, "La vie montagnarde et la protection de la nature aux Pyrénées", *Annales de la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde*, t. XXVIII, p. 65-74.
[107] Il s'agit du secteur du vallon du Marcadau ; la polémique dura jusqu'à ce que l'administration accepte le principe d'y installer un stade de ski de fond.
[108] Sur la constitution du Parc national des Pyrénées Occidentales, on consultera avec intérêt la thèse d'André Etchélécou (ETCHELECOU A., 1981, op. cit.) et le récit des péripéties dans les vieux numéros de la revue *Pyrénées* des années 1962 à 1968 ; le rédacteur en chef de la revue *Pyrénées*, Raymond Ritter, était un militant fervent de la cause du parc.

interdépartemental et celle du vaste site classé de la haute vallée de Gavarnie à étendre le parc vers l'Est.

Les fronts de contestation à la création du parc ont été importants, sitôt le parc de la Vanoise créé[109]. La loi de 1960 qui constitue la base sur laquelle le projet allait être établi, fut amplement débattue et discutée. Une partie de son contenu était jugée inacceptable par les montagnards, qui y percevaient une atteinte à leurs droits légitimes sur l'espace montagnard et contestaient la légitimité de certaines dispositions selon eux contraires aux principes républicains du droit de propriété et du droit de chasse notamment. Des chasseurs, des éleveurs, des élus et derrière eux d'autres membres des sociétés locales se sont mobilisés dès lors contre le parc, et au cours des deux années suivantes (1964/1965), certains ont radicalisé leurs positions[110].

A l'exception peut-être de la Vanoise qui eut le bénéfice de l'innovation, aucun des parcs nationaux français n'a été créé dans l'enthousiasme partagé des populations locales concernées[111]. Concernant le PNPO, des éléments structurels et conjoncturels ont alimenté les forces contraires à son implantation. Tout d'abord le sentiment d'atteinte aux droits d'usage constitue une donnée récurrente des relations entre les Pyrénéens et l'Etat. Le maintien des activités traditionnelles était revendiqué comme un élément inconditionnel à l'acceptation du parc[112]. Comme dans les parcs alpins, l'abandon du droit de chasse ne fut obtenu que grâce au soutien d'une partie des chasseurs locaux, inquiets de la quasi disparition de l'isard et de l'avifaune de montagne mais aussi à quelques concessions territoriales demandées par les sociétés. L'aspect financier ne joua probablement au départ qu'un rôle anecdotique[113], bien que, depuis, les collectivités propriétaires qui en ont été bénéficaires aient retiré des redevances importantes.

Le lancement du Plan Neige est venu ensuite compliquer le débat en modifiant les enjeux socio-économiques de la haute montagne. Certains services de l'Etat, le ministère de l'Equipement notamment, ainsi que des promoteurs

[109] Une "Association de défense du patrimoine des vallées d'Azun, Barèges et Cauterets" fut constituée et devint l'une des principales tribunes des opposants au projet.

[110] Certains auteurs avancent même l'idée que les tensions suscitées par ce projet auraient favorisé la destruction volontaire de l'ours, l'animal qui allait devenir le symbole du parc. J.-P. VERGE avance ainsi le chiffre de quinze ours empoisonnés entre 1965 et 1967 pour le seul Béarn (VERGE J.-P., 1991, *Sauvegarde de l'ours des Pyrénées : peut-on dépasser les blocages sociaux ?*, Mémoire de Maîtrise d'Aménagement du territoire, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 140 p.)

[111] Il avait cependant existé des fronts de revendication exprimés de la part des chasseurs, des agropastoraux et des promoteurs de sports d'hiver lors de la création du Parc de la Vanoise (cf. GERBAUX Fr., 1994, op. cit.).

[112] Au premier rang desquelles figure le pastoralisme : 25 000 ha d'estives sont intégrés dans le parc ce qui représente 55 % de sa superficie.

[113] Il ne faut pas être abusé par le texte du décret de création du parc (art. 8) : la chasse n'est pas interdite de droit (ce qui est illégal sur des terrains dont l'Etat n'est pas propriétaire) mais les droits de chasse sont réquisitionnés *de facto* par l'Etat qui les place en réserve de chasse contre une redevance versée aux propriétaires (0,41 €/ha/an, Résolution 27.78 du 16/01/1979 du Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées).

immobiliers influents, ont encouragé les communes à équiper des espaces d'altitude et à constituer des domaines de ski. Le tourisme des sports d'hiver était présenté comme la pierre angulaire du développement montagnard et Bruno Charlier nous rappelle à juste titre que « *la création du PNP est contemporaine de l'aménagement touristique des vallées béarnaises et bigourdanes donc d'un ensemble de bouleversements qui a profondément modifié l'économie locale* »[114]. La concurrence entre le projet de parc et les projets d'aménagement de stations intégrées envisagées par plusieurs communes, ont dès lors mené à d'intenses tractations sur l'éviction de vastes zones potentiellement aménageables pour la pratique des sports d'hiver.

Enfin, les différentes perceptions du patrimoine montagnard ont joué un rôle considérable et se sont notamment exprimées dans les jeux d'argumentation autour des notions d'intérêt général (la protection des richesses naturelles d'importance nationale et leur mise à disposition au plus grand nombre) et d'intérêt local (l'équité d'accès aux services et les possibilités de développement socio-économique). Deux garanties ont ainsi du être amenées par l'Etat : l'indemnisation efficace des dégâts causés aux troupeaux par la faune prédatrice de montagne et l'abandon de toute velléité de mise en défens du territoire (protection stricte) et en conséquence du projet de réserve intégrale envisagée dans le vallon du Poueytrenous, en amont de Gaube[115].

Le retournement d'opinion en faveur de l'acceptation du parc s'est finalement établi sur trois points :

- La conviction pour la plupart des décideurs locaux que le parc représentait un moteur du développement local et un outil générateur d'impulsion économique. Ce sentiment était également exprimé avec enthousiasme par des administrations et des universitaires[116]. Un certain nombre d'élus ont notamment été séduits par les possibilités de développement de l'activité qui était attribué au tourisme estival de nature.
- Les bénéfices que l'existence du parc pouvait apporter aux intérêts de certaines catégories d'acteurs et principalement la reconstitution des populations d'isards pour les sociétés de chasse mais aussi l'aide supplémentaire au pastoralisme de montagne pour les éleveurs, qui n'était pas à négliger compte tenu de l'état

[114] CHARLIER B., 1991, *Impact du Parc National des Pyrénées sur l'économie des vallées de sa zone périphérique - Eléments de diagnostic*, Maîtrise de Géographie, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 201 p.

[115] Ce qui constitue d'ailleurs une difficulté récurrente dans tous les parcs nationaux français, l'administration de l'environnement n'ayant réussi à ce jour à ne créer qu'une seule réserve intégrale, celle du vallon du Lauvitel dans le parc des Ecrins en 1995.

[116] Voir à ce sujet l'article de CHADEFAUD M. & DALLA ROSA G., 1968, "Le Parc National des Pyrénées Occidentales", *RGPSO*, t. 39, fasc. 4, p. 397-409.

déliquescent dans lequel se trouvaient la plupart des filières et des terroirs agropastoraux pyrénéens.

- Le principe de non concurrence avec les acteurs traditionnels de la gestion de l'espace montagnard, notamment les forestiers (privés et Eaux & Forêts). Le parc n'investit ainsi que très peu l'étage montagnard (12 % de son territoire) et n'intervient quasiment pas dans la gestion des forêts incluses dans son périmètre, qui reste de la compétence des Eaux & Forêts (devenu l'ONF* en 1964). Le lien personnel avec l'administration forestière, matérialisé par la personnalité du premier directeur du parc, P. Chimits, fut de surcroît un gage pour cet organisme. Celui-ci gardait ainsi intactes ses prérogatives sur les espaces forestiers montagnards.

Il aura fallu deux ans aux porteurs du projet pour convaincre une petite majorité des élus locaux à la cause du parc. Dans le courant de l'année 1965, une première consultation des communes donna des résultats nuancés : ils révélaient que le parc était bien mieux accepté en Béarn (12 communes ossaloises se prononçant pour, 5 contre[117] ; 11 communes aspoises pour et une contre[118]) qu'en Bigorre où les avis furent beaucoup plus partagés (27 communes se prononçant contre, 11 pour et 17 s'abstenant), certaines communes importantes pour la viabilité du projet se prononçant défavorablement (Argelès-Gazost, Gèdre, Gavarnie, Cauterets). Parmi elles, toutes les communes territorialement concernées par le parc, à l'exception d'Arrens[119]. Certains ont vu dans la grande étendue de la zone périphérique « *une stratégie de l'Etat visant à faire voter un maximum de communes non touchées directement pour faire accepter le parc*. »[120]

Devant ces résultats, des rumeurs ont prétendu alors que le parc ne serait installé qu'en Haut Béarn et éventuellement en Val d'Azun. Ce sont les prises de position favorables, dans leurs départements respectifs, de deux importantes figures politiques locales qui furent décisives[121] ; le vote favorable des Conseils généraux des Pyrénées-Atlantiques et des Hautes-Pyrénées emporta ainsi la décision du corps des élus locaux. L'enquête publique de 1966 fut effectuée dans une ambiance un peu

[117] Ce chiffre mérite néanmoins quelques explications : la seule commune de la vallée directement concernée sur son domaine administratif par l'existence du PNP est Laruns dont le conseil municipal, et particulièrement son maire de l'époque André Fabre, ont dès l'origine été opposés à la présence du parc. Le grand nombre de communes ossaloises concernées par la création du parc est due à l'existence de droits d'usage sur la haute montagne partagés entre toutes les communes de cette grande vallée, soit deux cantons entiers à l'exception de la commune de Rébénacq, bastide dont l'origine est plus et qui ne fut pas intégrée dans l'organisation communautaire valléenne traditionnelle. Trois autres communes membres du Syndicat du Haut Ossau votèrent également contre : les Eaux-Bonnes, station thermale et de sports d'hiver et les communes rurales de Gère-Bélesten et Aste-Béon ; une seule commune du Bas Ossau, Louvie-Soubiron, se prononça également contre le parc.

[118] Il s'agit de Borce.

[119] Gèdre, Gavarnie et Cauterets (le premier projet n'intégrait pas la vallée d'Aure).

[120] Entretien Chef de secteur Vallée d'Aure, 2003.

[121] Il s'agissait du Dr Camille Lebreton, maire et conseiller général d'Arrens dans le Val d'Azun et du Dr Guy Hébrard, député des Pyrénées-Atlantiques.

plus apaisée car les choix des élus comme de l'administration s'étaient déjà manifestés et le rapport de force avait tourné à l'avantage du projet de parc.

Le parc national des Pyrénées Occidentales fut créé en 1967[122] au terme de quatre années de procédure, ce qui représente une période assez brève en regard des difficultés rencontrées et en comparaison de la durée d'instruction d'autres parcs. Des fronts d'opposition demeurèrent cependant. Un groupe de communes bigourdanes intenta même un recours en annulation du décret de création du parc en essayant d'exploiter l'ambiguïté du texte, en l'absence de droit de l'environnement à l'époque, vis à vis de l'atteinte au droit de propriété. Ce recours nécessita néanmoins une intervention du Conseil d'Etat[123].

La gestation du parc national des Pyrénées Occidentales n'a donc pas dérogé aux problématiques qu'ont connues les autres parcs nationaux français. Son contour sinueux et échancré est le résultat de longues tractations entre l'administration et les collectivités locales. Le périmètre du parc est le résultat d'un rapport de force entre des conceptions de la montagne et des projets de valorisation différents.

Bien que le parc soit un espace de haute montagne riche en milieux et en habitats d'espèces, le tracé de ses limites n'a reposé sur aucune étude scientifique structurale préalable. Claude Dendaletche rappelle ainsi que « *naturalistiquement parlant, on peut se demander pour quels objectifs le PNPO a été créé* »[124]. La limite du parc a été rejetée le plus haut possible en altitude, près de 1 700 m dans certains secteurs (Vallées de Labadie, Haut Ossau, Héas, la Géla). Elle ne descend en dessous de 1 500 m que dans la vallée de Marcadau-Jéret grâce à l'existence d'une propriété domaniale sur le Péguère et au souhait de Cauterets de protéger ses ressources hydro-minérales. C'est l'unique vallée de montagne qui soit intégralement incluse dans le parc.

Il est cependant important de noter que le profil serpentiforme du parc n'est pas seulement le fruit de tractations qui, en rejetant sa limite haut en altitude, l'aurait contraint à s'étirer. La volonté de déployer le parc le long de la crête frontalière relevait également de la logique des "*zones de protection jointives*" envisagées de part et d'autre de la frontière. Cette approche était celle de la Commission Internationale des Pyrénées qui s'intéressait au thème de la protection

[122] Décret 67-265 du 23/03/1967 ; son statut a été révisé par le décret 89-102 du 14/02/1989.

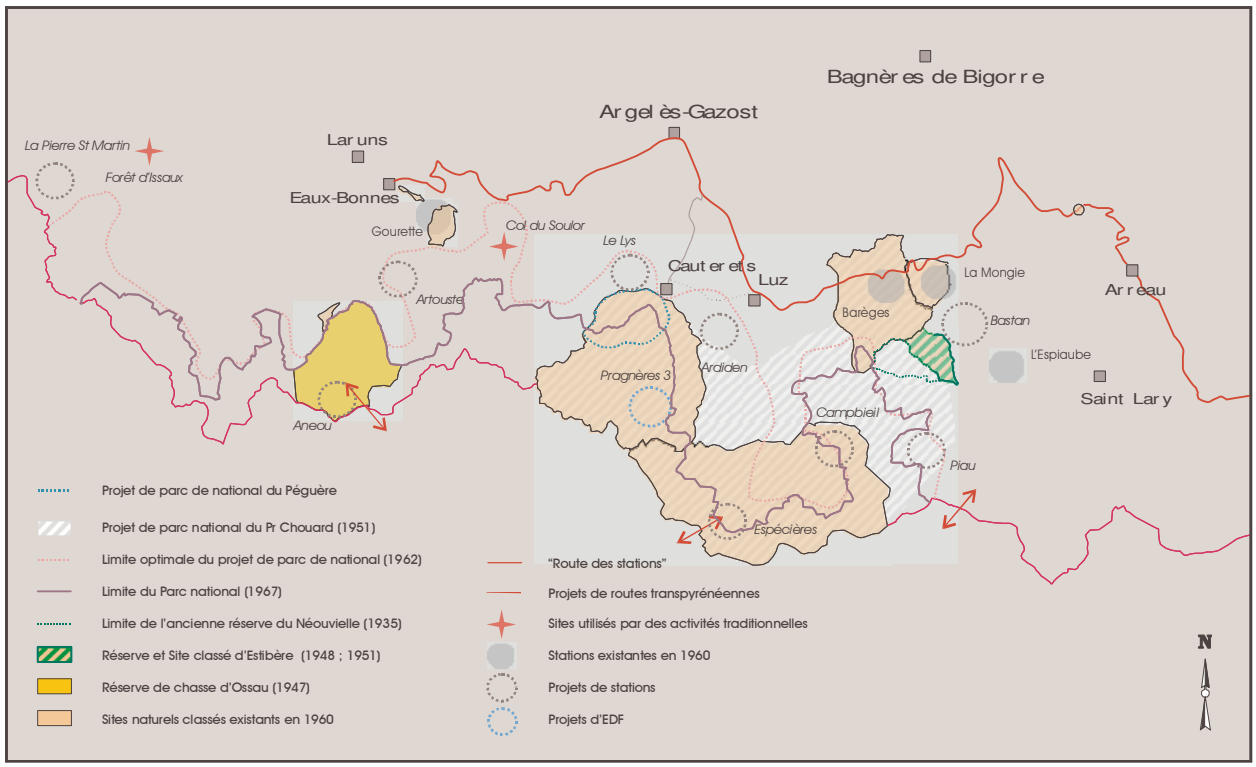
[123] Décision du CE du 16/04/1969 sur le recours porté par les communes de Sireix, Gèdre, Estaing, Arcizan-dessus et Gaillagos. Ce cas ne fut pas une exception ; dix ans plus tard le décret de création du parc national du Mercantour fut aussi attaqué par plusieurs des communes concernées.

[124] DENDALETCHE Cl., 1993, *La cause de l'ours*, Sang de la Terre, Paris, 227 p. Cette absence de socle scientifique dans le processus d'élaboration a également été mis en évidence pour d'autres parcs notamment le Mercantour (VIALLON A., 2001, *Protection et développement dans trois parcs nationaux de l'arc alpin - le cas de Berchtesgaden, Hohe Tauërn et Mercantour*, Thèse de Doctorat de Géographie, Université de Provence, 638 p.).

TABLEAU 4 - LES CARACTERISTIQUES DU PARC NATIONAL DES PYRENEES

	Superficie	Hautes-Pyrénées	Pyrénées-Atlantiques
Parc	45 707 ha	30 613 soit 67 %	15 094 soit 33 %
Zone périphérique (ZP)	206 352 ha	112 160 soit 54,3 %	94 162 soit 45,7 %
	Effectifs	Hautes-Pyrénées	Pyrénées-Atlantiques
Communes du parc	15	9	6
Communes en ZP	86*	56	30
Population (ZP) en 1990	39 388 hab.	26 740 hab.	12 648 hab.
Population (ZP) en 1999	38 754 hab.	26 560 hab.	12 194 hab.

CARTE 3 - LES PROJETS DE PARC NATIONAL DANS LES PYRÉNÉES OCCIDENTALES



* Elles étaient 88 à l'origine mais deux regroupements de communes ont eu lieu depuis : Arrens et Marsous, St Lary et Soulan. En outre, la zone périphérique ne prend en compte qu'une petite partie des communes de Campan et de Bagnères de Bigorre.

de la nature depuis 1955[125]. Le projet de parc de la Haute-Ariège présenté quelques années plus tard répondait lui aussi en partie à cette stratégie.

Retenons enfin que le Parc national des Pyrénées Occidentales se distingue de ses collègues alpins et cévenol par quatre caractéristiques qui ont joué par la suite un rôle important :

- La zone dans laquelle le parc a été établi correspond à un espace montagnard un peu plus densément peuplé que celui des parcs alpins et des Cévennes. Cette situation a perduré depuis puisque la densité de peuplement en 1999 reste légèrement supérieure avec 15,4 hab./km² (18,8 hab./km² zone centrale [inhabitée] non comprise) alors qu'elle oscille entre 8 et 14 hab./km² pour les autres parcs de montagne. On notera que ces chiffres sont néanmoins nettement en dessous de la densité moyenne de la zone montagne (31 hab./km²).
- Parmi les parcs nationaux dits de haute montagne, il est celui dont la zone périphérique est la plus étendue alors qu'il est le plus petit[126]. C'est une conséquence de l'héritage de l'organisation territoriale historique des vallées des Pyrénées centrales : les communes des parties basses des vallées ont des droits de propriété et d'usages sur la haute montagne.
- L'emprise foncière de l'Etat sur le territoire du parc, restreinte à une partie du massif du Péguère, est très faible : elle représente moins de 1 % de sa superficie.
- L'existence des commissions syndicales valléennes, grands propriétaires des espaces de montagne, constitue en sus des collectivités un contre pouvoir supplémentaire à l'Etat et complique le jeu de régulation entre les différents acteurs du système de fonctionnement du parc.

Les parcs nationaux français constituent en fin de compte l'un des premiers volets de la politique Montagne. Plus qu'une contrepartie au Plan Neige, ils sont alors l'un des éléments d'un nouveau système de fonctionnalisation des espaces montagnards. Conçu dans cet esprit, le PNPO a été accueilli comme un programme d'équipement et de développement local.

[125] SERMET J., 1962, "Réserves naturelles franco-espagnoles jointives au long de la frontière pyrénéenne", *Annales de la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde*, t. XXVIII, p. 85-107. La Commission Internationale des Pyrénées avait élaboré un programme de création de réserves en 1957.

[126] La superficie du parc des Pyrénées est de 45 707 ha ; sa zone périphérique s'étend sur 206 352 ha ce qui implique un rapport ZP/ZC de 4,5 c'est à dire bien plus que dans les autres grands parcs métropolitains (Ecrins 1,9 ; Cévennes 2,6 ; Vanoise 2,7 ; Mercantour 3,1).

1.2.4. L'UTILISATION LIMITEE DE LA PROCEDURE DES RESERVES NATURELLES CLASSEES AVANT LA LOI DE 1976

L'innovation apportée par l'amendement de 1957 dans le cadre de la loi de 1930, alors seule base légale en matière de protection de la nature *stricto sensu* [127], a été un pas important franchi par le législateur et l'administration en direction d'une conception scientifique – et non plus seulement administrative et esthétique - de la protection de la nature. En donnant un statut aux réserves des naturalistes, l'appareil institutionnel a reconnu la nécessité de définir juridiquement un outil fondé sur la notion de protection à des fins scientifiques, cet aspect ayant été jusqu'alors marginalisé dans le cadre de la politique des sites mais aussi des pratiques du génie forestier.

Enjeux d'exploitation contre enjeux de protection dans le massif du Néouvielle

En dépit de son intérêt indéniable pour la mise en place de stratégies de protection sur de petites superficies, l'outil de la réserve naturelle a été peu utilisé dans les Pyrénées. Le premier classement a concerné la réserve du Néouvielle en 1968, effectué dans la continuité de la création du parc national. Ce classement était destiné à sauver la réserve d'une disparition à court terme.

Depuis la fin des années 1940, la SNAF éprouvait en effet de plus en plus de difficultés à assurer la gestion de la réserve qu'elle avait mise en place en 1935. Aux ennuis financiers de la société s'ajoutèrent alors les importantes perturbations que subit le massif en raison des travaux d'équipement hydroélectrique de la haute vallée de Couplan. En 1948, la réserve fut amputée d'un gros tiers, repliée sur sa partie orientale, le vallon d'Estibère (1 500 ha). La zone des lacs avait quant à elle été « *abandonnée à EDF car la protection de la nature n'était plus possible que pour le vallon d'Estibère* »[128] mais elle fut également relouée à des éleveurs par la commune de Vielle-Aure qui envisagea un temps le retour du pâturage dans le vallon d'Estibère lui-même et n'accepta la conclusion d'un nouvel accord avec la SNAF qu'en échange d'une redevance élevée. C'est afin de « *sauver le principe de protection* » en tentant de lui fournir un substrat juridique, que les naturalistes obtinrent que ce vallon soit classé en 1951 au titre de la loi de 1930 comme "site mis

[127] Loi du 14/07/1957 modifiant la loi de 1930. Les réserves naturelles sont alors identifiées comme un additif à la politique des sites classés (art. 8 bis). Pour les réserves créées avant la formule de 1976, on parle de réserves naturelles classées en référence à leur statut dépendant de la loi de 1930.
[128] CHOUARD Ph., 1951, "La réserve naturelle du Néouvielle", *Annales de la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde*, t. XVII, p. 99-104.

en réserve" [129] ; ce fut ainsi l'un des premiers arrêtés de classement de site pris sur des motivations scientifiques et non seulement esthétiques.

Mais ainsi marginalisée, la réserve n'existait quasiment plus que de nom dans les années 1950. La SNAF proposa même à l'époque que la gestion des forêts du Néouvielle et d'Estibère repasse désormais sous l'administration des Eaux & Forêts, la soumission au régime forestier étant « *la seule solution de gardiennage efficace* »[130], résonnant comme l'échec d'une protection assurée par une association naturaliste seule.

La création administrative officielle de la réserve du Néouvielle en 1968, effectuée dans la continuité de la création du Parc national des Pyrénées, a permis d'en assurer la survie au moins théorique. Bien que ses limites reprennent celles de 1935, ce nouveau statut ne changea rien face aux gros enjeux économiques présents sur le massif. Le fait que les collectivités locales aient refusé son intégration au parc national suffit à l'illustrer. A la fin des années 1960, le massif était en effet l'objet d'une double pression d'aménagement :

- De la part d'EDF qui conduisait depuis le début des années 1950 d'importants travaux en vue de l'augmentation de la capacité de production hydroélectrique des systèmes Neste et Pragnères.
- De la part du Conseil Général des Hautes-Pyrénées et des collectivités locales qui envisageaient désormais la construction d'une route de liaison intervalléenne entre Luz et St Lary ainsi que l'urbanisation et l'équipement éventuels des domaines d'altitude pour la pratique des sports d'hiver. Les collectivités s'étaient d'ailleurs fortement mobilisées contre l'intégration du Néouvielle dans le parc.

Le décret de 1968 autorisait ainsi la possibilité de mener des travaux publics à l'intérieur de la réserve[131]. Dès 1969 démarra la construction de la route intervalléenne. Du point de vue de l'efficacité des politiques publiques de protection, ce classement a été un échec. Il a décrédibilisé l'outil et affaibli indirectement le pouvoir de coercition du Parc national des Pyrénées. La réserve est alors devenue un espace périphérique au parc sur le plan géographique comme sur le plan du mode de fonctionnement de ce dernier ; pendant sa première décennie d'existence, le parc s'intéressa peu à sa gestion ; du personnel ne lui fut attribué qu'en 1979 et, jusqu'en 1989, elle ne disposa pas d'un budget propre.

[129] Arrêté de 1951 relatif au classement du vallon d'Estibère. L'attribution de "réserve naturelle" dans l'arrêté de classement permettait l'imposition de sujétions spéciales plus rigoureuses que les dispositions classiques de la loi de 1930.
[130] CHOUARD Ph., 1951, op. cit. Les boisements ont été soumis au régime forestier à partir de 1959.
[131] Arrêté du 08/05/1968 portant création de la réserve du Néouvielle, art. 3.

Les petites réserves scientifiques de la Massane et d'Ossau

Le lancement d'une politique plus active en matière de création de réserves naturelles a eu des répercussions dans les Pyrénées. Deux petites réserves ont ainsi été créées avant les modifications apportées par la loi de 1976.

La réserve de la forêt de la Massane, dite aussi forêt des Couloumates, est l'illustration de ces changements institutionnels et culturels qui ont pu, dans des contextes locaux particuliers, faire évoluer les rapports de force en faveur de la protection. Cette réserve située dans la chaîne de l'Albère, a été installée en vue de protéger des biomes forestiers relictuels. A l'instar du Néouvielle, le site de la forêt de la Massane était depuis longtemps un terrain de prospection des naturalistes et des bioécologues. Cette situation privilégiée s'explique surtout par la création en 1882 à Banyuls du laboratoire de recherche sur la biologie marine ARAGO, antenne de l'Université de Paris VI ; ce laboratoire est situé à proximité de la Massane. A partir des années 1950 ce site de forêt méditerranéenne de montagne, totalement inexploité depuis la fin du 19ème siècle, devint un terrain de recherche du laboratoire.

Une première réserve du type naturaliste fut constituée en 1954 à la suite d'une entente entre la municipalité d'Argelès s/Mer, propriétaire, et le laboratoire ARAGO. Cette réserve de superficie très limitée (9,8 ha) était située dans la partie inférieure de la réserve actuelle. Confiée aux scientifiques, comme cela avait été le cas au Néouvielle, par un bail emphytéotique de 99 ans, elle avait vocation à devenir « *une réserve biologique intégrale* […] *qui devait être clôturée* »[132]. Les scientifiques envisageaient déjà son extension plus au Sud.

A la fin des années 1960, un événement poussa les scientifiques du laboratoire à envisager la création d'une réserve naturelle plus étendue et bâtie selon la loi de 1957. L'existence d'un projet d'urbanisation en amont de l'abbaye de Valbonne, destiné à exploiter l'environnement exceptionnel qu'offrait un cadre forestier préservé à proximité du littoral, envisageait la création d'un lotissement pavillonnaire de luxe dans le massif forestier.

Deux raisons expliquent la réussite du classement en réserve face au projet d'urbanisation :

- La mobilisation rapide et élargie qu'ont pu susciter les scientifiques en parvenant à faire prendre à l'affaire une dimension internationale ; c'est là un phénomène nouveau dans l'histoire de la protection de la nature dans les Pyrénées, qui se reproduira peu après sur le versant méridional au sujet de la protection du canyon d'Añisclo (cf. Chapitre Deux).

[132] DELAMARE-DEBOUTEVILLE Cl. & PETIT G., 1956, "La réserve naturelle de la Massane", *Annales du Congrès de la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde*, t. XXII, p. 95-106.

- Le fait que cette initiative est intervenue dans un climat national favorable en raison des prises de position du premier ministre de l'Environnement, Robert Poujade, qui souhaitait voir se créer rapidement des réserves naturelles.

Devant la mobilisation qui se manifesta en faveur de la protection de la Massane, y compris au niveau des populations locales, la municipalité d'Argelès s/Mer abandonna le projet de lotissement et donna son accord (1969) à la création d'une réserve naturelle juridique.

L'autre réserve naturelle créée durant cette période, en vallée d'Ossau, est le fruit d'un processus assez différent. Elle demeure la seule réserve pyrénéenne à avoir été créée en vue de la protection ciblée d'une espèce et de son habitat puisqu'elle a été constituée pour protéger des sites de nidification du vautour-fauve. Cette réserve résulte d'une opportunité née de la rencontre des frères Terrasse, alors ornithologues amateurs et d'un jeune élu local, le maire d'Aste-Béon. Cette initiative mérite d'être soulignée en raison de son caractère atypique dans le paysage socioculturel pyrénéen de l'époque. De surface réduite (82 ha), le territoire de la réserve est la propriété conjointe de quatre communes (Aste-Béon, Bielle, Bilhères et Castet) mais est entièrement située sur la commune d'Aste-Béon. Le soutien d'associations de protection[133] et du parc national des Pyrénées joua cependant un rôle essentiel dans sa création puis dans son fonctionnement. Ce dernier en assure d'ailleurs la gestion depuis 1974.

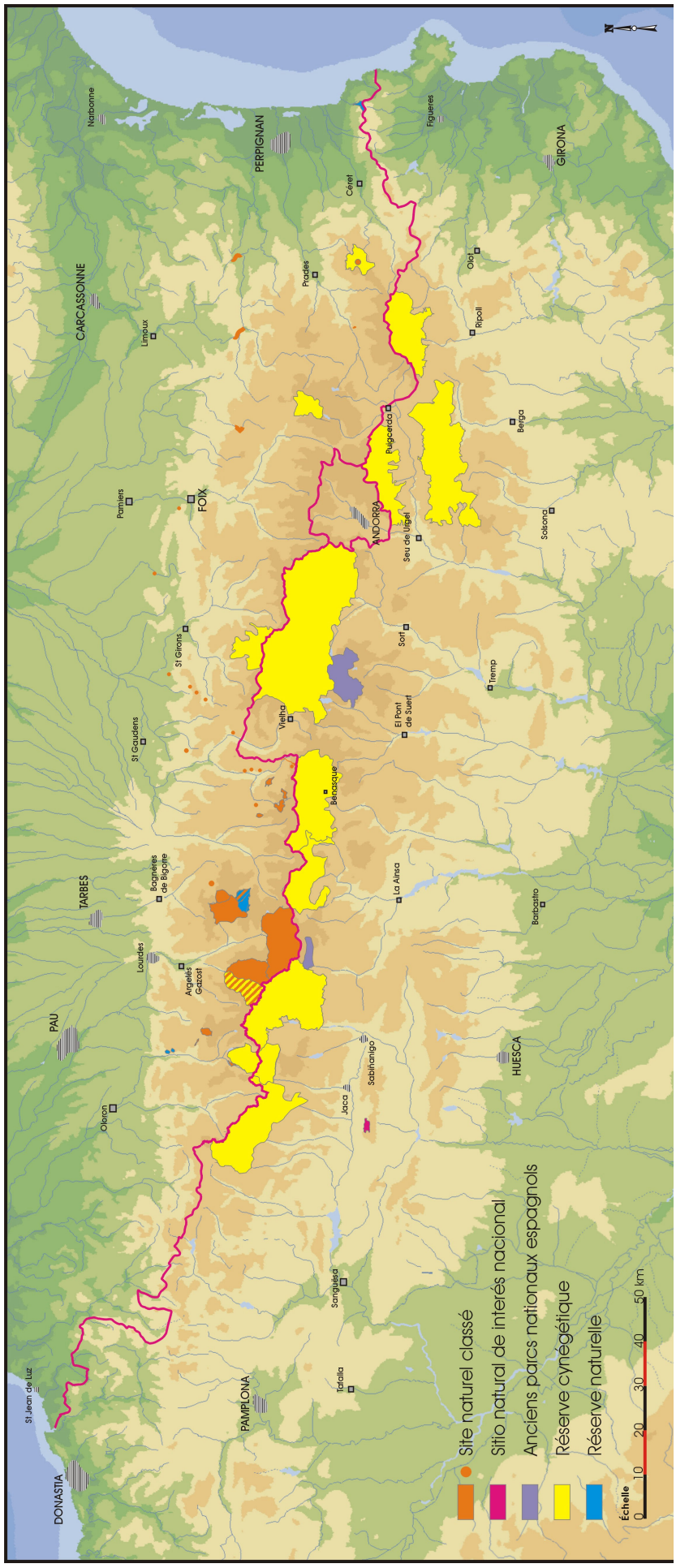
CONCLUSION

Durant la plus grande partie de la période fonctionnaliste, les créations d'espaces protégés ont été menées de manière empirique, généralement sans réelle planification ni intégration aux schémas d'organisation préexistants. Jusqu'aux années 1960, il n'y a pas eu réellement de politique suivie et les actions conduites sont restées circonscrites à des espaces réduits, à l'image du petit parc d'Ordesa ou de la réserve du Néouvielle.

Une constante cependant, les projets menés à bien n'ont pas été accompagnés d'une stigmatisation systématique des populations locales. Même dans le cas du parc d'Ordesa, qui demeura jusqu'à la fin des années 1930 le seul véritable espace protégé de la chaîne des points de vue juridique et fonctionnel, les forestiers gestionnaires ont composé avec les pratiques locales. Le cas pyrénéen constitue une illustration de la faible reconnaissance dont pâtit le concept de protection dans les

[133] Notamment le Fonds d'Intervention pour les Rapaces (FIR).

CARTE 4 - CREATION D'ESPACES PROTEGES DANS LES PYRENEES ENTRE 1913 ET 1980



pays latins du fait des contradictions qu'il suscite dans un espace rural encore fortement peuplé et utilisé, *a fortiori* en zone de montagne. Les objectifs de la protection, les intérêts qu'elle suscite pour ses principaux promoteurs ainsi que les représentations de ces derniers sont en contradiction avec ceux des populations locales.

Avec les années 1960 sont apparues de grandes politiques nationales élaborées dans le cadre de programmes d'aménagement du territoire planifiées par les institutions d'Etat. Les actions ainsi menées ont essayé d'extirper la protection d'une conception élitiste et du statut d'épiphénomène, pour la faire entrer pleinement dans l'ère du fonctionnalisme montagnard. Ces nouvelles politiques d'intervention en montagne n'ont cependant pas permis aux territoires pyrénéens de s'affranchir de l'image d'"espace-réserve" mais elles ont officialisé leur fonction supplémentaire de territoire à exploitation touristique.

Dans la poursuite de cette conception du développement et de l'aménagement montagnard, il a ainsi été quasiment fait table rase des objectifs de départ en matière de protection : les travaux d'équipement dans des sites classés se poursuivent tout comme les aménagements hydroélectriques, l'urbanisation en haute montagne est croissante, la construction de routes panoramiques a continué et la monoculture sylvicole a recouvert des étendues immenses sur le versant espagnol. Beaucoup d'enjeux écologiques ne sont toujours pas pris en compte dans les zonages existants.

Le fonctionnement des quelques espaces protégés structurés existants, notamment des trois parcs nationaux et des réserves cynégétiques espagnoles, répond à des objectifs planifiés depuis l'extérieur par les grandes administrations du génie rural et de l'aménagement du territoire. Cette stratégie connaît cependant un début d'essoufflement et des limites :

- Une faible efficacité quant à ses objectifs car les moyens à la disposition des gestionnaires d'espaces protégés sont limités et les politiques de protection restreintes dans leurs prérogatives et parcellisées dans leur application.
- Une faible intégration locale car les acteurs locaux se considèrent encore trop peu impliqués et cultivent une attitude de défiance vis à vis des opérations conduites par les services d'Etat, en particulier les administrations forestières.

Le début des années 1970 inaugure une période de transition. Les stratégies menées par les grandes administrations d'Etat qui supervisent la gestion des espaces montagnards, l'Agriculture et de l'Equipement, vont faire les frais d'une certaine lassitude auprès des acteurs locaux car elles n'ont pas apporté les évolutions positives escomptées. Elles subissent ainsi le contrecoup de la crise territoriale qui

s'est installée dans les Pyrénées, marquée par la distorsion croissante entre quelques secteurs relativement dynamiques grâce à l'essor du tourisme de masse et de vastes zones agropastorales paupérisées et dépeuplées.

CHAPITRE DEUX
L'EMERGENCE DES "POLITIQUES DE LA NATURE" ET LE TOURNANT DES ANNEES 1980

INTRODUCTION

Les années 1970 marquent une évolution importante de la place et de la conception de la protection de la nature sur le plan international. Avec l'émergence de la conscience écologiste débutent les grands affrontements médiatiques entre les promoteurs de la défense de l'environnement et les lobbies de l'aménagement et de l'industrie. L'apparition du débat sur le développement et la remise en cause du modèle consumériste engagent également une discussion nouvelle sur les thématiques de la protection des milieux naturels, leur apportant une dimension prospective différente.

Les théories de l'écologie se diversifient : l'apparition et l'essor de nouvelles conceptions post-odumiennes telles que l'écologie du paysage et l'écologie des perturbations vont progressivement réinscrire la place de l'Homme dans l'évolution dynamiques des milieux. Ces évolutions conceptuelles et socio-culturelles ont engagé les pays industrialisés sur la voie d'une refonte juridique et administrative de leurs politiques internes.

Il s'agit d'une période charnière pour les Pyrénées, qui marque la fin de la période fonctionnaliste. En France et en Espagne apparaît une remise en cause de l'efficacité des politiques de protection existantes, questionnement qui aboutit à de nouvelles initiatives de la part des administrations mais aussi des acteurs socioprofessionnels et du milieu associatif. Une modification des politiques de la nature s'opère avec la promulgation respective des lois de 1975 en Espagne et de 1976 en France.

L'émergence un peu partout en Europe d'une revendication de la spécificité montagnarde constitue une deuxième donnée fondamentale de cette période. La place des montagnes et leur devenir devient une réelle problématique d'aménagement du territoire dans plusieurs pays mais aussi un enjeu politique qui a notamment été affiché lors du Concile de Trente en 1988[134]. Le lancement d'une

[134] Deuxième conférence des régions de montagne de l'Europe, Actes du Concile de Trente, 1988. Revendication d'une "spécificité montagne" au sein de la politique européenne.

Politique de la Montagne en France en 1977, suite aux initiatives de la DATAR[135] et du rapport Brocard[136], cherche à compléter et à dépasser la seule optique agricole privilégiée jusqu'alors[137] en portant sur les nouveaux enjeux autour desquels sont censés se mobiliser les territoires montagnards. A la même époque, des initiatives commencent à être menées par les administrations de l'ICONA* et de l'IRYDA* sur l'autre versant en matière d'aide à l'agriculture de montagne.

Dans des contextes institutionnels en mutation qui tendent vers la déconcentration et la décentralisation, la France et l'Espagne tentent notamment de répondre à ces enjeux montagnards par le transfert de compétences vers des autorités infranationales. L'apparition d'enjeux régionaux et de stratégies portées par des entités politico-administratives intermédiaires (les Autonomies[138] en Espagne, les Départements et les Régions en France), constitue le troisième fait significatif de cette transition.

Enfin, nous ne saurions oublier l'importance croissante que vont jouer le retour de certains immigrants et l'arrivée de néoruraux. Dès les années 1970, des mouvements migratoires, d'abord très localisés et timides, plus diffus et plus conséquents à partir du milieu des années 1980, ont entamé une lente mais incomplète recomposition de l'espace démographique pyrénéen. Surtout, ils ont agi comme un nouveau facteur de recomposition et de structuration sociale et culturelle des populations pyrénéennes.

2.1. LES MUTATIONS DES POLITIQUES ETATIQUES DE PROTECTION FACE AUX NOUVEAUX ENJEUX DU DEVELOPPEMENT MONTAGNARD (1975/1995)

Pour tenir compte des évolutions conceptuelles, sociales et économiques, les administrations, mais aussi quelques élus, ont œuvré à la mise en place de nouveaux cadres législatifs en matière de problématique d'environnement. Dans le domaine des politiques de protection, l'enjeu principal de cette entreprise résidait dans la diversification des outils et l'intégration de nouvelles approches méthodologiques.

---

[135] La DATAR lance en 1973 la réalisation de Schéma d'orientation et d'aménagement dans chacun des massifs français et établit son premier rapport en 1974 (DATAR, 1974, *La montagne, éléments pour une politique*, La Documentation Française).

[136] BROCARD J. (sous la présidence de), 1975, *L'aménagement du territoire en montagne - Pour que la montagne vive*, La Documentation Française, 229 p.

[137] Cela avait notamment été l'objet de la loi du 03/01/1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde. N'oublions pas que la définition de la zone montagne établie en 1960 se fondait également sur des considérations agricoles.

[138] Nous réserverons l'appellation d' "Autonomies" aux Communautés autonomes, sans toutefois restreindre la signification politique du terme de "régime d'autonomie" étendu par la Constitution de 1978 aux provinces et aux *municipios*.

2.1.1. EVOLUTION COMPAREE DES CADRES INSTITUTIONNELS DES POLITIQUES DE PROTECTION

Les implications de la transition politique en Espagne

La création de l'ICONA en 1971[139], branche du puissant Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche, avait rassemblé au sein d'un même organisme les deux principales administrations intervenant dans la gestion des espaces naturels : le PFE et les *Montes*. Cette disposition s'inscrivait dans la continuité de l'approche conservatoire et fonctionnaliste de la gestion de l'espace rural en général et de la protection de la nature en particulier menée jusqu'alors par l'Etat franquiste. L'apparition de l'ICONA, au nom évocateur, est le résultat du bilan mitigé des effets des grandes politiques aménagistes des deux décennies précédentes. Dès lors, l'action des services forestiers s'orienta de manière croissante vers une prise en compte plus horizontale des problématiques environnementales (problèmes de dégradation des couverts forestiers et d'érosion, conservation de la faune avec la mise en place de nouvelles réserves de chasse en 1973.

La fin de la période franquiste fut également marquée par le début de structuration d'un milieu associatif de défense de l'environnement qui s'était notamment affiché avec la création de l'ADANA*, antenne espagnole du WWF, en 1968 et la tenue en 1974 du premier symposium des associations, la *Convención* de Pamplona. A l'émergence de cette critique hors de l'appareil institutionnel classique s'adjoignait le réveil du milieu scientifique qui, dès la fin des années 1960, commença à émettre des critiques sur l'efficacité de la politique des espaces protégés et à débattre des enjeux à relever[140].

La loi de 1975 sur les espaces naturels protégés[141] a essayé de clarifier une situation assez confuse dans la gestion de la protection de la nature. Elle a effectué un toilettage des figures de protection et a tenté d'établir une typologie hiérarchisée composée de quatre outils. Deux existaient déjà : les parcs nationaux et les sites naturels d'intérêt national. Deux nouveaux outils sont créés : les réserves intégrales d'intérêt scientifique et les parcs naturels.

Cette loi et ses dispositifs additionnels ultérieurs ont institué un certain nombre d'innovations, posant de nouveaux principes de gestion des espaces protégés :

- Les parcs nationaux et les sites naturels d'intérêt national passaient désormais sous l'autorité de l'ICONA.

---

[139] Décret-Loi du 28/10/1971 créant l'administration de l'ICONA.
[140] MARJANEDAS A., 1969, "Los parques nacionales", *Revista de geografía de la Universidad de Barcelona*, t. 1-2, p. 98-105.
[141] Loi du 15/1975 du 02/05/1975 sur les espaces naturels protégés, amendée par le décret du 04/03/1977.

- La fragilité du patrimoine des parcs est reconnue et la préservation de ce patrimoine placée comme objectif prioritaire de la politique de la nature.
- La mise en place de plans de gestion dans chaque parc national ainsi que la planification des usages et des pratiques pour tout espace protégé.
- La révision et l'extension des parcs nationaux existants furent prévues et devaient être sanctionnées par une loi des Cortes Generales qui remplacerait pour chaque parc leur ancien statut juridique.
- Dans la mouvance initiée par l'ICONA, cette loi a également reconnu pour la première fois la nécessité de mieux prendre en compte le droit privé et les besoins des populations locales : « *Les régimes de protection devront être compatibles avec l'exercice des droits privés existants* ».
- La gestion des parcs nationaux s'était déjà un peu ouverte aux acteurs locaux avec le remplacement des *juntas* par les *patronatos* (1974), lesquels intègrent un plus grand nombre de représentants des sociétés locales. Ces dispositions sont confirmées par la nouvelle loi.
- Enfin, dernière disposition de grande importance, la loi créa des zones d'influence socio-économique autour des parcs nationaux, dispositif étendu ensuite aux réserves nationales de chasse[142].

La prise de conscience des excès de la période précédente et l'arrivée de nouvelles générations d'ingénieurs à l'ICONA ont clairement fait évoluer la conception de la protection comme en témoignent ces propos d'un ingénieur du service :

> « *Avant tout, nous insistons* [pour dire] *que ce que nous entendons par protection de la nature, consiste à administrer la nature de manière harmonieuse, tant pour satisfaire les besoins socioéconomiques de la génération actuelle que pour maintenir et restaurer l'équilibre des systèmes biologiques de la biosphère, en accomplissant cela dans un esprit d'usufruit et avec le souci de la transmettre non pas détériorée mais régénérée, aux générations futures.* »[143]

Nous constatons là une sensibilité précoce aux discours de l'écodéveloppement et du développement durable, dès après la conférence de Cocoyoc. Cependant, si des idées proches du référentiel préservationniste[144] commençaient à être avancés au sein de l'ICONA, du point de vue juridique et politique, en revanche l'approche qui fut retenue dans la loi de 1975 demeurait principalement fondée sur des considérations écocentrées, techniciennes et peu concertées. En outre, l'ICONA comme ses prédeccessurs demeurait alors une

[142] Décret royal 1105-1982 du 01/06/1982 relatif aux dispositifs d'action de l'ICONA dans les zones d'influence socio-économique des parcs nationaux et des réserves nationales de chasse.
[143] DE ABREU y PIDAL J.-M., Doctor-ingenior de Montes **in** ICONA, Monografía n° 14, 1975.
[144] Au sens défini dans notre chapitre préliminaire.

institution fortement centralisée, au service d'une conception techno-administrative de l'environnement. La loi prévoyait ainsi que la puissance foncière de l'Etat devait se renforcer dans les parcs et l'ICONA était encouragé à acquérir des propriétés à l'intérieur des parcs, en utilisant au besoin l'expropriation.

La fin du régime autoritaire et le processus de création des autonomies ont bouleversé la conduite de la politique de protection en raison des transferts de compétence qui sont programmés dès la fin de la décennie. La Constitution de 1978 a réservé à l'Etat le droit de définir la législation de base en matière d'environnement[145]. D'autres catégories d'espaces protégés ont ainsi été créées sur la base de la loi de 1975, notamment les réserves biologiques nationales en 1982[146]. L'Etat se dota également d'un service administratif spécifique en matière d'Environnement[147] qui fut rattaché au puissant Ministère des Travaux publics et de l'Urbanisme, corps ouvertement aménageur.

Dans ce nouveau contexte des politiques régionales de gestion des espaces naturels se sont progressivement mises en place. Cela a d'abord été le cas en Catalogne qui bénéficia d'un régime d'autonomie élargie dès 1979[148], puis dans les autres autonomies pyrénéennes. Pour l'Aragon qui était régi selon le système classique, il n'était pas prévu à l'origine de transfert en matière de politiques de protection ; la Constitution permettait cependant à ces autonomies d'élaborer des dispositifs additionnels en matière de protection de la nature. Quant à la Navarre, autonomie uniprovinciale, elle constitue un cas à part dans la mesure où elle a bénéficié d'un statut hybride[149]. Les compétences en matière de politique de protection lui ont été transférées en deux étapes, par la loi organique de 1982 puis définitivement en 1985[150].

Les trois autonomies pyrénéennes, y compris l'Aragon dont le statut ne permettait théoriquement pas de mener une politique très active en matière de protection de la nature, ont souhaité constituer des services spécialisés dans ce domaine. Nous aborderons plus en détail dans la troisième section de ce chapitre ces politiques régionales.

L'émergence des politiques de la montagne en Espagne constitue un autre élément majeur en raison de ses implications sur l'évolution de l'espace pyrénéen.

---

[145] Cf. art. 149 de la Constitution de 1978.
[146] Décret 3128-82 du 15/10/1982.
[147] La *Dirrección General de Acción Territorial y Medio Ambiente* fut créée en 1976.
[148] Loi organique 4/1979 du 18/12/1979 relative à la constitution de l'Autonomie de Catalogne. Le régime dit d'autonomie élargie transférait immédiatement des compétences en matière de politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de gestion forestière et d'exécution des politiques environnementales nationales.
[149] Loi organique 13/1982 du 10/08/1982 relative à la restauration et à l'amélioration du régime foral de Navarre.
[150] Décret royal 1118-1985 du 19/06/1985 relatif au transfert des services de l'administration de l'Etat à la Communauté Forale de Navarre en matière d'aménagement du territoire et d'environnement ; y compris sous le régime franquiste, la Navarre avait conservé une partie de ses institutions.

Ce processus intervient dans un contexte de plus en plus marqué par l'interrogation de la société sur l'évolution des campagnes espagnoles et la confusion entourant la caractérisation des territoires ruraux.

La loi nationale sur l'Agriculture de Montagne de 1982 marqua un véritable changement dans la politique d'aménagement rural de l'Espagne, en notifiant la reconnaissance de la spécificité des zones de montagne au sein de l'espace national. La montagne y est décrite comme un espace devant être à la fois protégé et développé :

> « *Cette loi a pour objectif l'établissement d'un régime juridique spécial pour les zones agricoles de montagne afin de rendre possible leur développement social et économique, spécialement en ce qui concerne les aspects agraires, tout en maintenant un niveau démographique adéquat et en prenant en considération la conservation et la restauration du milieu physique, habitat de leurs populations.* »[151]

Cette loi dépassait en fait par ses objectifs les seuls domaines de la production et de la viabilité de l'agriculture de montagne. Elle posa les directives pour l'élaboration par les administrations publiques, avec la participation des acteurs locaux, de "programmes de gestion et de promotion des ressources agraires de montagne". Ces programmes devaient porter à la fois sur les conditions de production des produits agricoles, pastoraux, apicoles et sylvicoles ainsi que sur la protection des paysages naturels et architecturaux ; elle aborda également les domaines de l'agrotourisme, de la formation, des équipements, des services et du cadre de vie. La loi prévoyait également la mise en place de lignes de financement spécifiques pour l'exécution de ces programmes et la possibilité pour les collectivités locales de mettre en place des ordonnances portant sur les conditions d'utilisation des zones agricoles de montagne et leur protection.

Sur la base de cette loi, les autonomies ont également constitué leur propre législation dans ce domaine. La Catalogne surtout, qui mène depuis sa constitution une dynamique politique d'aménagement du territoire, s'est saisie de ce dispositif. Elle établit en 1983 une loi sur la montagne, principalement consacrée aux Pyrénées. Cette politique d'aménagement du territoire se voulait trans-sectorielle, comme l'illustre la définition de la montagne qui y est présentée :

> « *Les zones de montagne remplissent des fonctions d'intérêt collectif, notamment l'élevage, l'agriculture, l'accès à l'eau, la production* d'énergie [hydroélectrique], *la protection contre l'érosion et la régulation des risques torrentiels. Ce sont également des réserves naturelles d'intérêt écologique, qui*

[151] Loi 25/1982 du 30/06/1982 relative à l'Agriculture de montagne, art. 1.

contribuent à l'équilibre biologique et qui offrent un patrimoine culturel d'intérêt anthropologique. »[152]

Dans le sillage de la loi nationale de 1982, le gouvernement autonome souhaitait projeter un regard constructif et prospectif sur la montagne catalane, destiné à mieux valoriser ses fonctions et ses ressources. La place de l'homme et surtout des populations locales fut réintroduite dans la dynamique des espaces montagnards ; la construction de ces derniers est dès lors considérée comme un processus relationnel où les patrimoines culturel et naturel ne sont plus systématiquement dissociés et opposés. La conception d'une montagne "réserve de ressources" demeure cependant l'élément fondamental de leur intégration dans le système global.

Les deux autres autonomies, la Navarre et l'Aragon, ont également élaboré dans les années 1980 des programmes spécifiques pour leurs zones de montagne pyrénéenne. Les "programmes territoriaux spécifiques" aragonais, déclinaison locale des "programmes de gestion et de promotion des ressources agraires de montagne", notamment celui de la Ribagorza, étaient destinés à corriger les dysfonctionnements structurels dont souffraient les secteurs pyrénéens mais ils n'ont pu aboutir à la réelle émergence d'une politique montagne autonome. En Navarre, le programme DIADENA* mis en place en 1986, destiné à la promotion des actions de développement local, concerna principalement les vallées pyrénéennes.

Les implications des lois sur la protection de la nature et sur la rénovation montagnarde en France

La loi de 1960 qui créa les parcs nationaux a ouvert en France une période qui fut riche en production de textes sur les thématiques environnementales. Intervenue une décennie plus tard, la création du service de la Direction Générale de la Protection de la Nature[153] puis du Ministère de l'Environnement en 1971[154] portait l'ambition de distiller progressivement une culture transversale de protection de la nature au sein des autres administrations mais aussi auprès des appareils socioprofessionnels et institutionnels locaux. Cette entreprise s'est cependant heurtée à de nombreuses difficultés.

Fruit de plusieurs années de préparation, la loi de 1976 a été le premier grand chantier du nouveau ministère[155]. Elle a étendu à tout le territoire le principe d'intérêt général associé à la protection de la nature, formule qui était jusqu'alors réservée aux parcs nationaux. Contrairement à la loi espagnole de 1975, la loi de

[152] Loi 2/1983 du 09/03/1983 du Parlement de Catalogne relative à la "haute montagne", extrait du préambule.
[153] La DG de la protection de la nature fut créée en avril 1970 au sein du Ministère de l'Agriculture.
[154] Décret 71-94 du 02/02/1971 relatif aux attributions du Ministère de l'Environnement.
[155] Loi 76/629 du 10/07/1976 sur la protection de la nature.

1976 est une loi de portée générale qui dépasse le seul cadre des espaces protégés. Elle n'a pas effectué de refonte des dispositifs mais elle a tenté de renforcer les outils existants, les parcs nationaux notamment, et a surtout donné un statut propre à la réserve naturelle. Elle a également créé des outils nouveaux (la réserve naturelle volontaire et l'arrêté de protection de biotope) ; mais elle n'a pas intégré la politique des sites ni établi de système méthodologique dans l'utilisation et l'articulation des dispositifs. De fait s'est poursuivie l'existence de plusieurs politiques contiguës.

Pour bien saisir la portée de cette loi dans le milieu montagnard, il est important de ne pas la dissocier de l'évolution législative propre à la montagne. Les premiers dispositifs spécifiques en faveur de la rénovation montagnarde ont été mis en place au début des années 1970. La loi de 1972 consacrée au renouveau de l'agropastoralisme montagnard a induit une restructuration du foncier en montagne et tenta d'améliorer la place et le métier des producteurs.

Face aux écueils de la politique du Plan Neige sont intervenues par la suite les dispositions de la Directive de 1977[156] qui entendait « *ordonner protection et développement* » en montagne en donnant la priorité de la première sur le second. La Loi Montagne enfin, promulguée en 1985, était porteuse d'un projet Montagne. Elle ambitionnait de désectoriser, avançant des concepts innovants tels que celui d'autodéveloppement[157]. Dans ses objectifs de planification de l'aménagement du territoire montagnard, elle ressemble à la loi de *Alta muntanya* catalane.

> *« La montagne constitue une entité géographique, économique et sociale dont le relief, le climat, le patrimoine naturel et culturel nécessitent la définition et la mise en oeuvre d'une politique spécifique de développement, d'aménagement et de protection.* […]
>
> *La politique de la montagne a pour finalité de permettre aux populations locales et à leurs élus d'acquérir les moyens et la maîtrise de leur développement en vue d'établir, dans le respect de l'identité culturelle montagnarde, la parité des revenus et des conditions de vie entre la montagne et les autres régions.* »[158]

A l'instar de la loi catalane, elle rassemble les différentes approches sectorielles des espaces montagnards. A l'inverse de la Directive de 1977, elle est revenue à un principe d'équilibre entre les objectifs de protection et de développement. Les règlements de protection y sont ainsi limités (limitation de l'urbanisme en site vierge et limitation de la construction de routes) et la gestion des

[156] Décret 77-1281 du 22/11/1977 relatif à la protection et à l'aménagement de la montagne.
[157] COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, 1999, op. cit.
[158] Loi 85/30 du 09/01/1985 relative au développement et à la protection de la montagne, extrait de l'art. 1.

principes de préservation laissée à la discrétion des nouveaux organismes de la montagne.

2.1.2. LE DEVENIR DES POLITIQUES INSTITUTIONNELLES EN FRANCE

Les nouveaux objectifs de la politique des sites

L'évolution institutionnelle a confié au nouveau Ministère de l'Environnement la gestion de la politique des sites naturels ; celui-ci souhaita impulser dès lors une nouvelle dynamique dans l'application de ce dispositif de protection. C'est la notion de "site naturel" qui fut désormais privilégiée, dans le cadre d'instructions longues portant sur de vastes superficies.

Les classements intervenus à cette époque sont effectués dans la continuité des inventaires réalisés depuis les années 1950, dans le cadre des projets de "sites généralisés" et plus récemment des inventaires effectués par les DDAF en 1969/1970 à la demande du Ministère des Affaires Culturelles[159] et de ceux menés dans le cadre des projets de parcs nationaux. Les classements effectués dans le massif à cette époque sont ainsi conformes à la nouvelle ligne administrative portant sur la recherche de vastes ensembles paysagers :

- Dans les Pyrénées-Atlantiques, le massif de la Rhune dans les Pyrénées basques (3 000 ha) ;
- Dans les Hautes-Pyrénées, le site de l'Oule-Pichaleye (3 350 ha) qui complète le site du massif du Néouvielle et de la vallée du Rioumajou situés dans la haute vallée d'Aure (6 000 ha) ;
- En Haute-Garonne, la haute vallée de l'Hospice de France près de Luchon (2 200 ha), considéré comme « *le dernier ensemble naturel du département de la Haute-Garonne* »[160] ;
- Dans les Pyrénées-Orientales, suite aux conclusions d'études administratives et associatives, une politique ambitieuse de classement est lancée sur les espaces de haute montagne. Profitant d'un statut foncier avantageux[161], la majeure partie du massif du Carlit est ainsi classée en trois étapes : le secteur des Bouillouses en 1976, celui du Camporells en 1984 et enfin des cirques et les étangs du bassin du Lanoux en 1993. Cet ensemble constitue à terme un secteur classé de plus de 10 000 ha, le plus étendu dans le massif après les grands sites haut-pyrénéens. Le périmètre du site classé du Canigou, établi sur sa partie sommitale dès 1951, fut considérablement agrandi en 1984

[159] Il s'agit des inventaires départementaux des richesses naturelles, premiers travaux de compilation réalisés à l'échelle départementale à la fin des années 1960.
[160] Rapport de l'inspecteur des sites, à la commission des sites de la Haute-Garonne du 04/07/1990.
[161] L'Etat et le Conseil général des Pyrénées-Orientales possèdent une grande partie de ce secteur. Nous verrons plus avant que, paradoxalement, cela n'a pas aidé à la création d'un éventuel parc national ou de réserves naturelles.

et englobe désormais une partie notable du massif (7 820 ha) jusqu'en limite de l'étage montagnard forestier.

Certains projets envisagés n'ont cependant pas abouti. C'est le cas du projet concernant à la fin de la décennie 1970 le cirque de Lescun en vallée d'Aspe par exemple, la commune ayant déjà refusé de l'intégrer au PNPO dix ans plus tôt. Citons encore le cas du Vallon du Salut, près de Bagnères de Bigorre, site inscrit dont le classement resta bloqué en raison de l'hostilité des organisations professionnelles agricoles à cette évolution juridique du statut de la vallée. Certains projets du même type avancés dès cette époque ne seront cependant menés à terme que plus tardivement comme ceux de la vallée du Soussoueou et de la haute vallée du Louron.

Cette politique de classement, dont l'objectif était d'achever l'identification des grands sites naturels de la chaîne, s'est ainsi prioritairement intéressée aux espaces d'altitude et donc aux parties amont des vallées. Très peu de classements ont été conduits en piémont ou dans les chaînons prépyrénéens. Les quelques cas portèrent sur un espace naturel nouveau, les milieux souterrains (Gouffre d'Esparros, le réseau André Lachambre, la grotte d'Aguzou), auxquels la politique des sites s'était très peu intéressée jusqu'alors.

Cette période fut également marquée par la révélation du problème de la gestion effective des sites classés. La problématique de la fréquentation touristique se posait notamment avec une acuité croissante. Le tourisme devenait dans certains secteurs un véritable facteur de dégradation en raison des aménagements induits et de la surfréquentation[162]. Aucune disposition de gestion n'étant juridiquement prévue dans la loi de 1930, l'Etat a tenté une première expérience dans le cadre d'une opération de contractualisation avec les gestionnaires de certains sites particulièrement exposés. Cependant le programme des Opérations Grands Sites (OGS) ne correspond pas à une révision de la politique des sites dans la mesure où il n'a d'une part touché qu'un nombre très restreint de secteurs classés et où d'autre part il a porté sur des programmes contractualisés limités dans le temps[163].

Deux secteurs ont été concernés par une OGS dans les Pyrénées : le cirque de Gavarnie et le massif du Canigou, retenus dès le démarrage du programme en 1989[164]. Ce sont tous deux des sites classés de grande superficie. Celui de Gavarnie a surtout été consacré à la restauration du chemin entre le village de Gavarnie et le cirque ainsi qu'à la réhabilitation du village lui-même. Celui du Canigou a mis beaucoup plus de temps à s'enclencher en raison du grand nombre d'acteurs

[162] Des sites classés de renommée nationale tels que la pointe du Raz ou la Dune du Pilat avaient déjà été l'objet de divers aménagements touristiques et connaissaient de fortes nuisances, bouleversantes pour les milieux.
[163] Pour une présentation du programme des OGS, on se reportera au cahier technique édité par l'ATEN : VOURC'H A. & alii, 1999, *"Vaut le détour !" – Les Grands Sites*, Atelier Technique des Espaces Naturels - ICOMOS France, Montpellier, 75 p.
[164] 25 sites ont été retenus dans le cadre de ce programme dont six en zone de montagne.

concernés et du poids des conflits locaux ; il n'a concrètement démarré qu'en l'an 2000, après plusieurs révisions apportées aux projets initiaux.

Crise idéologique et de fonctionnement de la politique des parcs nationaux en France

Les difficultés survenues lors de la création du parc national du Mercantour et le projet avorté du parc national de la Haute Ariège révélèrent l'essoufflement de la dynamique initiée quinze ans plus tôt. Une courte mise au point est nécessaire sur ce dernier projet qui devait compléter le réseau des parcs nationaux de montagne. Si d'aucuns voient dans l'échec de ce parc une exception dans le contexte national, il est important de relativiser cet événement, compte tenu du fait que l'Etat a été incapable depuis vingt cinq ans de mettre en place d'autres parcs nationaux en métropole.

Les problèmes qui sont apparus lors des investigations préparatoires à la mise en place d'un parc national dans les Pyrénées ariégeoises ont fait resurgir globalement les mêmes polémiques et les mêmes enjeux qui s'étaient manifestés dix ans auparavant lors de la constitution du parc national des Pyrénées Occidentales[165]. Le parc prévu était ambitieux de par son ampleur territoriale : 84 000 ha répartis sur le Haut Couserans et la Haute Ariège. S'inscrivant dans la lignée des premiers parcs nationaux et notamment le PNP, c'était en fait un programme d'aménagement du territoire que proposait ce projet, en préconisant une spécialisation des espaces montagnards ariégeois, le parc constituant un instrument privilégié pour un aménagement et une restructuration du monde rural local. Mais il arriva quinze ans après la mise en place des premiers parcs et sept ans après celui du parc national des Pyrénées Occidentales. Ce décalage joua un rôle important car à l'instar de la procédure d'instruction du parc du Mercantour, celle du parc de la Haute Ariège fut desservie par l'intervention dans le débat local d'élus d'autres régions déjà concernés par des parcs. Plusieurs élus ariégeois nous ont ainsi évoqué la relation plutôt négative de l'outil parc national que leur formulèrent des collègues béarnais et bigourdans sollicités à cette époque.

Néanmoins, à l'inverse du parc des Pyrénées Occidentales, il faut bien avoir à l'esprit qu'il n'y a jamais eu à l'époque un réel rapport de force entre partisans et opposants au projet de parc de la Haute Ariège. Un front d'opposition s'était structuré rapidement : l'association pour la défense et le développement des Pyrénées ariégeoises (ADDPA) fut constituée dès 1975, soit quelques mois à peine

[165] Voir notamment DEILLER G., 1979, *Aménagement de l'espace rural et conflits sociaux : la lutte des populations de la Haute-Ariège contre le projet de Parc national*, Rapport de recherche au Conseil Scientifique de l'Université de Toulouse-le Mirail, 69 p. ; LIONS A.-S., 1995, *Stratégies différenciées autour du développement touristique : le canton d'Oust dans le Haut-Couserans*, mémoire de maîtrise de sociologie, Université de Toulouse-Le Mirail, 164 p.

après la présentation du projet ministériel, et rassembla très vite jusqu'à deux mille membres, chiffre considérable compte tenu de la faible population de ce département. En 1978, le premier projet de décret entraîna un soulèvement de protestations parmi les représentants des acteurs socio-économiques locaux et les élus et fut repoussé par les collectivités et les organismes consulaires.

L'Etat n'a pas réussi à convaincre les principales forces vives de la montagne ariégeoise. Les élus n'ont pas voulu de cette planification au prétexte qu'ils refusaient « *une aliénation du pouvoir local* ». Agriculteurs, éleveurs, commerçants, hôteliers et prestataires de service étaient pour la plupart convaincus que le parc était une menace pour leurs activités. Selon plusieurs sources, la grande majorité de la population se positionnait soit contre le parc par crainte de restrictions des activités traditionnelles et d'un renforcement de l'ingérence des administrations, soit adoptait une attitude indifférente et attentiste. Le parc n'a ainsi rassemblé sous sa bannière au mieux que 10 % peut-être des Ariégeois[166] ; cette estimation tend à être confirmée par l'ampleur des avis défavorables lors de l'enquête publique en 1980 : outre les organismes consulaires, plusieurs fédérations départementales d'usagers de l'espace rural et le Conseil Général, 54 des 59 communes concernées s'étaient prononcées défavorablement.

Une génération après, le "syndrome du parc national" comme le nomment encore les Ariégeois continue à marquer les esprits. Certains ont voulu voir un combat politique dans la pugnacité des populations locales et surtout des notabilités, mais il paraît probable que l'échec de la politique des parcs nationaux dans les montagnes ariégeoises soit avant tout le résultat d'un processus historique : le contentieux entre l'Etat et les populations ariégeoises était lourd et dépassait le seul problème de l'opposition politique partisane[167]. L'acceptation du parc national faisait naître chez les décideurs locaux la crainte de voir se renforcer les prérogatives des administrations régaliennes au premier rang desquelles l'ONF, gestionnaire d'un important domaine foncier dans le département et administrateur de la plus grande partie des forêts communales.

D'autres processus ont contribué à l'échec du projet. De nombreux élus et acteurs économiques départementaux redoutaient de manquer la deuxième phase du développement des sports d'hiver, jusqu'alors peu mis en valeur dans ce département. Il y avait eu le précédent de la Vanoise en 1969[168]. Néanmoins, il n'y a

[166] Entretiens Anciens chargés de mission et d'études du Parc national de l'Ariège, Maire de Seix, & Conseiller municipal d'Ustou.
[167] L'Ariège est une vielle terre d'obédience "socialiste" et ses élus la considéraient comme un bastion d'une part face au gaullisme et d'autre part au mouvement giscardien alors en place à l'Elysée puis au gouvernement.
[168] Malgré les délibérations favorables du Conseil d'administration du parc national de la Vanoise et du Conseil général de Savoie, le projet de liaison entre domaines fut repoussé par le cabinet présidentiel

pas eu une opposition systématique des communes touristiques[169]. Beaucoup de communes redoutaient en fin de compte de ne pas pouvoir s'adapter à cette nouvelle économie[170]. L'absence d'une réelle stratégie d'ensemble intercatégorielle, permettant de donner aux locaux une méthodologie d'intégration du parc, a éveillé les peurs face à l'innovation, favorisant les interprétations construites autour des problématiques personnelles[171].

Les filières agropastorales et les quelques filières industrielles locales étaient en crise. Les activités telluriques encore présentes en montagne (les exploitations minières notamment) et la résistance de la profession agropastorale constituèrent des contre-pouvoirs importants au projet de parc. Organisées autour de systèmes de régulation spécifiques, les exploitants craignaient la mise en place de contraintes importantes dans la gestion des espaces d'altitude.

Le spectre de la dévitalisation d'un côté, les tentatives d'implantation de néoruraux de l'autre, avaient créé en outre un climat de confusion sociale qui n'aida pas à assainir le débat. A cela s'ajouta une opposition territoriale entre le piémont et la montagne que l'Etat ne fit qu'accuser en cherchant à en tirer bénéfice. Les collectivités et les populations n'ont pas compris ce que l'Etat recherchait réellement dans ce projet pour lequel il était prêt à transgresser plusieurs principes posés depuis la loi de 1960. L'administration proposa un système de zonages permettant de maintenir la chasse dans plusieurs secteurs du parc et la création de plusieurs stations de sports d'hiver à l'intérieur du parc fut même garantie[172]. Cette surenchère éveilla la suspicion et décrédibilisa le projet.

Au-delà du revers de l'Etat en Ariège et des sérieuses difficultés connues dans le Mercantour, les parcs nationaux ont posé au début des années 1980 de gros problèmes de lisibilité. Ils n'ont pas répondu aux attentes des locaux en matière de développement et dans le contexte de renforcement des pouvoirs au niveau communal, certains principes de leur fonctionnement commencent à être remis en cause. Patrice Duran nous rappelle le difficile pari des parcs nationaux :

> *« Par leur participation à la gestion d'enjeux aussi complexes que la protection de la nature et le développement local, les parcs se retrouvent au cœur d'un réseau complexe où les acteurs individuels et collectifs qui interviennent sont diversifiés, leurs objectifs ne sont pas toujours explicites, leurs modes d'action et leurs*

---

après une période de flottement ; désavoué, Joseph Fontanet, le premier président du parc et ancien ministre, démissionna dans la foulée.

[169] Entretien Ancien chargé de mission du Ministère de l'Environnement, 2001.

[170] Entretien Maire de Seix, 2002.

[171] LIONS A.-S., 1995, op. cit.

[172] Douze sites devaient être équipés dans ce parc ; il s'agissait pour l'essentiel de stades de ski de fond.

stratégies sont différenciés mais où ils demeurent cependant très largement interdépendants.» [173]

Ce constat faisant suite à un audit réalisé sur le parc national des Pyrénées-Occidentales en 1990, illustre les problématiques de blocage devant lesquels se trouvait la politique des parcs à cette époque. Patrice Duran alla même jusqu'à affirmer que « *le PNPO symbolise l'échec d'un apprentissage institutionnel d'une gestion collective de l'environnement probablement par sous-estimation des difficultés inhérentes à l'action collective* ».

Il dénonce ainsi le fait que l'internalisation de la problématique environnementale au sein d'une structure organisée ne suffit pas à générer un processus actif, écueil sur lequel vint buter la politique des parcs nationaux. Nous partageons cet avis pour avoir pu constater les mêmes effets dans le fonctionnement d'autres procédures mais nous tenons cependant à nuancer ce propos en raison de l'existence de plusieurs faits :

- La politique des parcs a indéniablement manqué de soutien sur le plan national, notamment dans la coordination des différentes administrations intervenant dans la gestion de la protection de la nature, afin de mener à bien l'ensemble des objectifs qui leur avait été confiés lors de leur constitution.
- Dans le contexte d'une affirmation revendicative contre les institutions d'Etat, les représentants locaux se sont mobilisés pour défendre le principe des financements d'accompagnement puis se sont organisés pour prendre le pouvoir au sein des établissements.

Depuis l'affaire de la Vanoise en 1969 caractérisée par les tergiversations des autorités et le désaveu des choix locaux, gênes et questionnements entourent les parcs. Les élus ont dénoncé de manière croissante toute logique politique qui induirait une gestion administrative des parcs nationaux. Ils ont également posé la question des moyens affectés aux programmes de gestion et d'accompagnement économique, renvoyant l'Etat à ses engagements. Ces interpellations intervinrent dans un contexte général de minimisation des efforts budgétaires en direction des problématiques environnementales[174].

En outre, l'Etat n'a pas réussi à mettre en place une réelle politique des parcs. Les premières orientations formulées par le Ministère de la Protection de la Nature en 1972 et qui avaient essayé d'imposer un cadre de gestion commun aux

[173] DURAN P., 1991, "Les parcs et les difficultés de la négociation institutionnalisée – le cas du Parc national des Pyrénées Occidentales", **in** BARRAQUE B. & THEYS J., 1998, op. cit.
[174] THEYS J., 1998, op. cit.

parcs sont demeurées des énoncés de principe[175]. Le ministère manque des moyens nécessaires pour influer sur le pouvoir des différents acteurs du monde rural (administrations, collectivité, organisations socio-professionnelles) et les conduire vers une culture de concertation. A la fin des années 1970, Emile Leynaud, le premier inspecteur national des parcs nationaux, essaya de réenclencher une dynamique, notamment en relançant les procédures d'élaboration de programmes d'aménagement pour chaque parc. Cependant sa disparition soudaine a dilué les efforts entrepris. Par la suite, les directives ministérielles ont souvent été floues et l'action des administrations de l'environnement d'un faible secours pour les appareils de direction des parcs.

La volonté de désengagement financier de l'Etat, manifestée par les difficultés budgétaires que connurent les parcs au cours des années 1980 et la tentative de suppression des crédits d'accompagnement[176], a provoqué un ressentiment de plus chez les élus locaux. Les propos tenus alors furent parfois très durs. Ceux de l'impétueux ancien maire de Laruns, André Fabre, en dépit d'une opposition atavique au parc, révèlent la faillite des parcs nationaux comme outils de planification de l'aménagement du territoire :

> « *Nous sommes exaspérés et nous rejetons maintenant ce parc national géré par des Parisiens et des professeurs de géographie. L'Etat et ses représentants mesurent mal jusqu'où nous pouvons aller pour pouvoir gérer notre avenir.* » [177]

La révision des décrets constitutifs des parcs en 1976 allait déjà dans le sens d'une gestion moins directement orchestrée par l'administration centrale en permettant à un plus grand nombre d'acteurs locaux (pas seulement des élus d'ailleurs) d'entrer dans les conseils d'administration. Mais la première victoire de taille des élus fut la conquête de la présidence des parcs, intervenue dans le cas du PNPO par l'élection à la présidence en 1989 de Jean Lassalle, alors jeune maire de Lourdios et conseiller général de la Vallée d'Aspe. Cette élection mettait fin à vingt ans de contrôle de la gestion du parc par les appareils de l'Etat (voir ci-contre) et ouvrait une nécessaire période de bilan et de renouvellement, dans un contexte marqué par les difficultés de fonctionnement du parc et la crise de ses institutions, illustrée par l'impossibilité de mettre en route une démarche de programmation[178].

---

[175] Nous pouvons citer par exemple l'interdiction de construction de routes nouvelles dans les parcs ou l'exportation des principes de protection en zone périphérique (cité dans PNP, Programme d'aménagement 1972/1975).

[176] Suspendus en 1980, les crédits d'accompagnement sont rétablis en 1983 sous la forme d'une ligne budgétaire du FIQV complétée par les fonds propres des établissements.

[177] Le Quotidien du Maire, 3-9 juin 1992.

[178] Le troisième Programme d'Aménagement (1986/1990) fut prorogé deux ans puis le parc fonctionna sans document de programmation jusqu'en 1997.

2.1.3. LA DIFFICILE REQUALIFICATION DES PARCS NATIONAUX ESPAGNOLS APRES 1975

Concurrence et complémentarité avec les enjeux de l'aménagement des espaces montagnards

Lors de l'application des principes de révision de la politique des parcs nationaux contenus dans la loi de 1975, des conflits importants ont surgi entre administrations, collectivités locales et aménageurs. En conséquence, la refonte juridique et administrative et l'objectif d'extension des périmètres avancés dans cette loi ont ainsi été longs à être effectués. Ce n'est d'ailleurs pas un trait propre aux parcs pyrénéens, de vives polémiques apparurent également autour des parcs de Covadonga dans les Asturies et de Doñana en Andalousie.

Dans les Pyrénées, le premier a être reclassé fut celui d'Ordesa qui devint en 1982 le parc d'Ordesa y Monte Perdido à la suite de l'agrandissement conséquent de ses limites puisque sa superficie a été multipliée par cinq. Cette extension était envisagée de longue date, notamment dans le contexte de la création d'un parc national frontalier côté français[179]. Lors de ses premières enquêtes de terrain en 1976, l'ICONA n'envisageait qu'une extension réduite (2 200 ha), principalement dans le massif du Mont Perdu. Ce projet suscita cependant l'opposition de l'*ayuntamiento* de Bielsa dont nous exposons les raisons ci-après. Engagé dans une impasse, le dossier de l'extension put cependant tirer profit d'un événement contextuel : la relance des projets d'équipement hydro-électrique prévus en périphérie méridionale du parc.

Depuis 1971 en effet était apparu un projet très polémique : une concession accordée à l'entreprise Hidronito Española concernant la construction d'un barrage et d'une centrale de turbinage aux *Saltos de Bellós* dans le canyon d'Añisclo. En sus de l'ennoiement de cette vallée karstique reconnue d'une grande qualité paysagère, l'équipement prévu devait permettre d'alimenter une usine de fabrication de manganates et de silicates de fer, produits très toxiques qui auraient provoqué la pollution des eaux du *río* Bellós et à l'aval celles du *río* Cinca. Avec la relance de ce projet en 1981, l'extension du parc d'Ordesa se retrouva au cœur de l'un des premiers mouvements environnementalistes qu'ait connu l'Espagne, avec l'organisation de manifestations qui reçurent un soutien important de la part du public. Cette mobilisation s'appuyait sur le regroupement élargi d'intérêts divers : ceux de l'ICONA, des institutions scientifiques, de la plupart des *ayuntamientos*, des associations de riverains et des associations de protection de la nature.

Ce large rassemblement en faveur de l'intégration du canyon d'Añisclo diffère sensiblement des conditions rencontrées pour l'extension du parc vers le Nord-Est,

[179] Elle fut évoquée pour la première fois lors de la session de juin 1957 de la Commission des Pyrénées tenue à Madrid.

sur le massif du Mont Perdu, laquelle a été plus difficile à obtenir. Les enjeux socio-économiques concernés étaient différents : ils n'impliquaient plus cette fois une opposition devenue classique entre partisans d'un équipement et partisans d'une protection de l'espace mais entre projets des collectivités locales et projets des administrations. L'*ayuntamiento* de Bielsa ainsi que des propriétaires fonciers, cherchaient à conserver la jouissance complète de « leur montagne », la vallée de Pineta.

L'extension du parc contrecarrait les projets de station de sports d'hiver qu'envisageait l'*ayuntamiento* dans le cirque de Pineta. Elle remettait également en question l'exploitation forestière dans la vallée de Pineta. Cette politique venait alors en contrepoint de celle avancée depuis les années 1960 par les services du Ministère de l'Agriculture qui avait encouragé les *municipios* à renforcer leur exploitation forestière, notamment en finançant la construction de pistes. Bielsa était entrée dans cette dynamique et a défendu les intérêts de son industrie forestière. En s'arrêtant en bordure du cirque de Pineta le nouveau périmètre du parc ne pénétra pas dans la vallée : Bielsa obtint ainsi le maintien de son potentiel forestier mais dut renoncer à ses projets de station de sports d'hiver dans le massif du Mont Perdu.

L'extension du parc d'Aiguëstortes a été plus compliquée car, à la recherche d'une conciliation des différents enjeux socio-économiques et environnementaux, s'est ajoutée une compétition politico-juridique entre l'autonomie de Catalogne et l'Etat espagnol. L'agrandissement des limites du parc a été une opération difficile car fortement contestée par les décideurs locaux. Dès 1976 ces derniers n'avaient pas hésité à s'opposer à l'administration encore puissante de l'ICONA, laquelle avait préparé à l'instar des autres parcs un premier projet d'extension. Le projet de "parc national d'Aiguas tortas, San Mauricio, Alt Aneu y Montardo" dont le périmètre doublait quasiment la superficie du parc originel (18 809 ha) se serait agrandi dans deux directions : vers le Nord, donc sur le territoire aranais et vers l'Est sur le *municipio* d'Espot et le Val d'Aneu. Cette proposition présentait le désavantage d'entrer en concurrence d'une part avec les gros exploitants forestiers aranais et d'autre part avec les projets de développement des activités de sports d'hiver dans ce secteur. Elle fut rejetée par la plupart des élus locaux[180].

L'opposition des grandes entreprises hydroélectriques parapubliques qui exploitaient le massif des Encantats depuis les années 1940 et envisageaient de nouveaux équipements a également joué une force d'opposition considérable. Elles ont défendu avec ténacité et ingéniosité leurs prérogatives :

- en ne s'opposant pas directement au projet d'extension.

[180] Les *municipios* d'Alt Aneu, Valencia de Aneu et Espot se prononcèrent contre.

- en revendiquant le nécessaire maintien de leurs activités, eu égard aux dispositions du Plan Eléctrico Nacional et du Plan national de développement socio-économique.
- en se ralliant aux arguments défendus par les *ayuntamientos* concernant le respect de la propriété privée, conformément aux engagements de la loi de 1975.

Par la suite l'ICONA a essayé d'exploiter la voie de la maîtrise foncière, recommandée par la loi de 1975. Il acquit en 1982 une importante propriété privée sur laquelle il souhaitait étendre le parc. Un agrandissement de 5 240 ha fut alors envisagé mais ce fut l'occasion d'une nouvelle levée de boucliers.

La question de la rectification des limites ne s'est, en définitive, débloquée que très progressivement. Une première extension limitée à 379 ha est approuvée en 1988 par la Generalitat lors de l'établissement de la loi catalane de *reclassification* du parc. Sa superficie passe alors de 9 851 ha à 10 230 ha. A cette occasion est également mise en place une première zone périphérique de protection (ZPP). Cet accord a provoqué cependant l'hostilité des décideurs locaux, lesquels n'avaient pas été intégrés aux négociations de mise en place de cette ZPP et ne souhaitaient pas hypothéquer des projets d'aménagement pouvant intéresser le développement local. Ils réclament alors l'exclusion de 6 300 ha inclus dans la ZPP et une plus grande participation au *patronato* du parc. Cette évolution dans le jeu de négociation a incité les associations de protection de l'environnement, notamment la DEPANA* qui est la plus importante des associations catalanes, à entrer en confrontation avec les revendications des *ayuntamientos* et des propriétaires privés.

Afin de concilier les différentes parties, une loi du gouvernement autonome catalan procède en 1990 à une rectification de la ZPP[181] : un agrandissement de 5 000 ha de la ZPP est concédé par les *ayuntamientos* contre la rétrocession de 2 500 ha inclus dans le périmètre existant, situés dans des secteurs qu'intéressent les activités sylvicoles et les domaines skiables (Super-Espot). Cet accord ne rencontra cependant pas l'accord de l'ensemble des protagonistes locaux, les élus aranais notamment, bien que soient restituées des parcelles potentiellement concernées par l'extension de leurs domaines skiables.

En 1994 est avancé un nouveau projet d'agrandissement du parc lui-même. Après deux nouvelles enquêtes, l'une publique, l'autre administrative, et malgré l'hostilité persistante des élus aranais à la présence du parc national sur leur territoire, le nouveau périmètre du parc est définitivement approuvé en 1996[182] ; sa superficie actuelle est de 14 119 ha hors sa ZPP.

[181] Loi 22/1990 du 28/12/1990 relative à la modification partielle des limites de la zone périphérique de protection du Parc national d'Aiguëstortes.
[182] Décret 324-1996 du 05/07/1996 relatif à l'agrandissement du Parc national d'Aiguëstortes.

Les désaccords entre les acteurs socio-économiques locaux et les administrations de l'environnement ne portèrent pas tant sur les limites des parcs que sur l'établissement des ZPP. Dans le parc d'Ordesa aussi, la ZPP a été très restreinte dans les trois nouveaux secteurs du parc et n'existe parfois pas sur certains tronçons du périmètre du parc.

Cette défiance des acteurs locaux vis à vis de la définition des ZPP était doublement justifiée car l'objectif qui leur est fixé (réduire les impacts paysagers et les impacts sur le fonctionnement des écosystèmes provoqués par les activités humaines dans les secteurs situés en continuité territoriale avec les parcs nationaux) implique deux éléments importants.

Sur la forme d'abord, les ZPP imposent des servitudes. On peut se référer par exemple à la loi de requalification du parc d'Aiguëstortes de 1988 :

> « *Il est délimité* [autour du parc] *une zone de protection extérieure continue et périphérique, ayant pour finalité de garantir une complète protection des ressources naturelles ayant justifié le classement du parc, et éviter les éventuels impacts écologiques et paysagers en provenance de l'extérieur*. […] *Sont seuls autorisés les usages et activités traditionnels compatibles avec les objectifs de protection et de conservation du parc*. »[183]

Dans les ZPP, l'utilisation du sol et des ressources naturelles est réglementée dans le cadre des dispositions fixées par le PRUG* du parc. Les lois de *reclassification* des deux parcs pyrénéens garantissent dans les ZPP l'attribution du régime de "sol non urbanisable de protection spéciale", statut foncier les préservant de quasiment toute possibilité d'aménagement urbanistique. En outre n'y sont autorisées que les activités considérées comme traditionnelles ainsi que les activités de pédagogie à l'environnement et de tourisme doux ; toute activité est soumise à un régime de régulation et d'autorisation préalable.

Sur le fond ensuite :

- Les ZPP font juridiquement partie des parcs dont elles constituent des extensions. Juridiquement, ce sont des zones de transition où sont également mis en place des dispositifs de protection supervisés par les structures de gestion des parcs ainsi qu'une réglementation précise et un zonage. Elles peuvent donc toujours être qualifiées d'espaces naturels protégés.
- Elles sont perçues comme des zones d'agrandissement futur des limites proprement dites des parcs. L'agrandissement des limites du Parc d'Aiguëstortes effectué en 1996 a ainsi porté sur un secteur de la zone périphérique du parc.

[183] Loi 7-1988 du 30/03/1988 du Parlement de Catalogne portant requalification du Parc national d'Aiguëstortes, art. 4.

ENCADRE 3 - METHODOLOGIE DU ZONAGE DES PARCS NATIONAUX ESPAGNOLS

Pour chaque parc est établie une description cartographique précise du territoire classifiant celui-ci en différents secteurs selon le degré de protection et la vocation d'usage. Ce zonage est sanctionné lors de l'approbation du PRUG. Il existe quatre types de zones :

- Les zones placées en "réserve naturelle". Ce sont des espaces de superficie réduite, sanctuarisés dont l'accès est strictement limité, comparables au statut de la réserve intégrale des parcs français, à la différence qu'il n'y a pas nécessité d'une motivation expérimentale scientifique comme c'est le cas de la réserve intégrale du Lauvitel dans le parc des Ecrins ou des "zones de protection renforcée" que l'on peut rencontrer dans certaines réserves naturelles (Jujols ou la Massane pour citer deux exemples pyrénéens).
- Les zones à usage restreint. Il s'agit de la majeure partie de la superficie du parc ; l'accès n'y est autorisé que par voie pédestre, à partir d'un réseau de sentiers strictement balisés.
- Les zones à usage modéré. Ce sont des secteurs particuliers soit à vocation d'accueil et d'usage pédagogique (refuges, aire d'accueil), pouvant abriter des petites installations, soit des aménagements précis ne servant théoriquement qu'à l'exercice des usages traditionnels (pistes pastorales par exemple).
- Les zones à usage spécial. Il s'agit des secteurs où sont installées des infrastructures d'accueil du public (parkings, centres d'interprétation), des bâtiments d'usage pour le personnel, des infrastructures particulières (routes, héliports, etc.).
- Les zones périphériques de protection, situées hors du parc proprement dit.

TABLEAU 5 - PROFIL ADMINISTRATIF DES PARCS NATIONAUX PYRENEENS

	PN Ordesa	PN Aiguëstortes
Superficie du Parc	15 608 ha	14 119 ha
Superficie de la ZPP	19 678 ha	26 733 ha
Superficie de la ZI	54 159 ha	100 218 ha
Municipios du parc	5	2
Municipios de la ZPP	6	10
Population (ZISE) en 1991	1 846 hab.	9 108 hab.
Population (ZISE) en 2001	2 007 hab.	11 095 hab.

Ordesa	Réserve		Usage restreint		Usage modéré		Usage spécial		Zone périphérique de protection					
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%						
15 608 ha	770	4,9	14 817	94,9	11	0,1	8,9	0,1	19 678 (125 % du parc)					
Aiguëstortes	Parc								Zone périphérique de protection (300 % du parc) *					
Secteurs	Réserve		Usage restreint		Usage modéré		Usage spécial		ZRI		ZEIEP		ZPE	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
10 230 ha	78,5	0,8	3 080	37,9	7 072	69,1	-	-	45	0,1	3 042	10	27 435	89,9
Ext. PN 1996													3 789	12,4

(*) La zone périphérique du Parc d'Aiguëstortes a également fait l'objet d'un zonage en trois sous-types en fonction de caractéristiques établies dans le PRUG :

- les zones de réserve intégrale (ZRI), qui sont similaires à celle des parcs nationaux
- les zones d'intérêt écologique et paysager (ZEIEP), dont les caractéristiques sont semblables à l'aire de réserve à l'intérieur du parc (régulation des activités)
- la zone extérieure de protection (ZPE), qui correspond au format classique des zones périphériques (régime d'autorisation pour toute activité)

Bien que dans les parcs nationaux pyrénéens, ces zones périphériques soient repoussées hors des secteurs pourvus d'habitations permanentes, leurs périmètres peuvent s'étendre le cas échéant jusqu'à proximité immédiate de zones urbanisées. Les collectivités locales et les propriétaires fonciers ont toujours souhaité limiter au maximum leur extension du fait des contraintes réelles qu'elles imposent aux jouissances d'exploitation.

La mise en place des zones périphériques de protection a correspondu à une extension de la réglementation restrictive sur l'usage de l'espace, ce qui explique la forte opposition de certains acteurs locaux, notamment dans le cas du parc d'Aiguëstortes. La ZPP délimitée s'étend sur une superficie trois fois plus étendue que le parc ; à cela s'ajoute le système de zonage interne mis en place qui soumet 3 100 ha situés dans cette zone à un régime de protection quasi similaire à celui du parc.

Le nécessaire besoin d'aboutir à un accord explique les limites parfois étriquées de ces ZPP, dans le cas d'Ordesa y Monte Perdido notamment, laquelle ne présente guère de justification scientifique. En conséquence, l'administration madrilène mais aussi le Conseil de l'Europe ont recommandé que certains de ces périmètres soient révisés, notamment celui d'Ordesa y Monte Perdido. Du point de vue de l'optimalité des objectifs de protection, les échelons politico-administratifs nationaux et européens estiment donc que les extensions de périmètres accomplies jusqu'ici ne sont pas encore suffisantes.

La naissance des conflits de compétence entre l'Etat central et les Autonomies

Le processus de *reclassification* du parc d'Aiguëstortes a été l'objet d'un affrontement entre les pouvoirs institutionnels madrilène et catalan. Suite à l'obtention de son régime d'autonomie élargie et au démarrage de sa politique de création d'espaces naturels protégés en 1982, la Generalitat a souhaité étendre au maximum ses compétences dans ce domaine ; à cette fin elle a pris deux initiatives lourdes de conséquences :

- La loi de 1985 sur les espaces naturels, laquelle a prévu de placer sous la compétence directe de la Generalitat trois types d'espaces protégés : les parcs (nationaux et naturels), les réserves naturelles intégrales et les *paratges naturals d'intéres nacional*[184].
- S'appuyant sur les dispositions de la loi de 1985 prévoyant notamment l'édification de lois pour la déclaration des parcs nationaux, la Generalitat a effectué unilatéralement la rédaction d'une loi de requalification du parc

[184] Loi 12/1985 du 13/06/1985 du Parlement de Catalogne sur les espaces naturels, art. 29.1.

d'Aiguëstortes en 1988[185]. Cette initiative a radicalisé le contentieux avec Madrid car le texte réservait la gestion du parc aux seuls services de la Generalitat[186].

Le fait que l'Etat central n'ait pas attaqué dès sa promulgation la loi autonome de 1985 devant le Tribunal Constitutionnel illustre la situation juridico-administrative confuse de l'époque. La voie de la recherche d'un consensus, privilégiée entre 1985 et 1988 n'a pas abouti car l'Etat semblait en position de faiblesse. En conséquence, l'Etat n'a eu d'autre choix, une fois la loi de 1989 promulguée, que d'exclure le parc du réseau national lors de sa constitution, le privant ainsi de reconnaissance internationale mais surtout des moyens financiers attribués à la gestion des parcs et aux programmes d'investissements dans les zones d'influence socio-économique. Cette situation a abouti au blocage pur et simple du fonctionnement du parc, confronté à l'influence de nombreuses forces d'opposition et privé des moyens nécessaires à son bon fonctionnement :

- La défiance des décideurs locaux.
- Le pouvoir détenu par les entreprises hydroélectriques, les entrepreneurs des sports d'hiver et les exploitants forestiers privés.
- La double allégeance administrative et la division statutaire des personnels et leur corollaire, le manque de moyens techniques et financiers ; aucune des deux administrations ne souhaitant investir tant que la situation ne serait pas débloquée à son avantage.
- La situation délicate au sein de l'équipe du parc, administrativement dominée par le Ministère catalan de l'agriculture mais devant composer avec l'ICONA, propriétaire d'une partie importante du parc (50 %) et de la zone périphérique (25 %).

Malgré les efforts de l'équipe gestionnaire, le conflit entre l'Etat et la Generalitat bloque le fonctionnement du *patronato* du parc et empêche l'approbation du PRUG qui n'a été possible qu'en 1993.

Avec les dispositions prises dans la loi de 1989, l'Etat central souhaitait éviter que ne se reproduise des contentieux à l'image de celui du parc d'Aiguëstortes. Le problème posé par ce parc a nourri les revendications d'autres autonomies, notamment de l'Andalousie, laquelle est échaudée suite à un projet de création par l'Etat d'un parc national à l'intérieur même du périmètre d'un parc naturel mis en place par ses services[187]. Les problèmes nés autour de l'agrandissement du parc de

[185] Loi 7/1988 du 30/03/1988 du Parlement de Catalogne portant *requalification* du Parc national d'Aiguëstortes.
[186] Loi 7/1988, art 7.2.
[187] L'Etat décida la création d'un parc national dans la Sierra Nevada mis en place en 1999, recouvrant le coeur d'un parc naturel installé par la CA d'Andalousie en 1989.

Covadonga dont le nouveau périmètre allait intégrer des lieux d'habitation, ont également amoindri la position de l'Etat.

Derrière les conflits de compétence s'est profilée également une lutte aux objectifs plus matérialistes en vue de l'appropriation de biens privés de l'Etat espagnol. Ce fut le cas à Aiguëstortes où la Generalitat recherchait le transfert à son profit des biens fonciers et immobiliers de l'ICONA alors propriétaire du tiers de l'ensemble de la superficie protégée (la moitié du parc dans ses limites de 1988 plus une partie de sa ZPP) soit un domaine foncier de 13 653 ha.

L'Etat espagnol a tenté de maintenir ses prérogatives en augmentant l'investissement humain et matériel dans les parcs nationaux, ce qui a permis aux équipes de gestion de s'étoffer ; l'équipe du parc d'Ordesa passa ainsi de cinq à treize personnes en 1985. Celle d'Aiguëstortes, réduite à quatre personnes jusqu'en 1989, passa à dix-huit agents en 1990. Les profils professionnels sont plus diversifiés puisque aux gardes s'ajoutent désormais quelques chargés de mission dotés de formation scientifique ainsi que des agents d'accueil et d'information.

Les services de l'ICONA ont dépensé beaucoup d'énergie et d'argent pour moderniser le réseau des parcs nationaux espagnols, agrandir les parcs existants et en créer de nouveaux. Ils ambitionnaient la constitution d'un réseau véritablement représentatif de la diversité biologique espagnole, grâce à des parcs dynamiques dans lesquels serait opérée une véritable intégration spatiale. Juste avant la disparition de l'ICONA, un programme ambitieux de création de nouveaux parcs nationaux était encore envisagé en 1994. Mais le manque de soutien politique évident de la part des décideurs nationaux et les revendications croissantes des gouvernements autonomes ont conduit inéluctablement à une refonte de l'appareil institutionnel en matière de politiques environnementales au détriment des services centraux.

L'ICONA a en fait bénéficié de peu de soutien de la part des politiques publiques pour mener à bien ses objectifs. Les associations de protection, après avoir été parmi ses premiers détracteurs au début des années 1980, et parfois de manière violente, ont cependant émis des doutes sur le transfert complet des compétences en matière d'environnement aux Autonomies. La DEPANA* par exemple s'interrogeait sur la capacité de la Generalitat à gérer les arbitrages entre intérêts socio-économiques et écologiques, notamment dans le cas du parc d'Aiguëstortes.

Le démarrage d'une politique compensatoire

L'année 1982 marqua une nouvelle étape importante dans la politique espagnole de protection de la nature. Cette année là sont mis en place les décrets d'application de la loi de 1975 relative aux zones d'influence socio-économique

(ZISE)[188]. Les ZISE correspondent aux territoires administratifs des *municipios* concernés par l'existence des deux types d'espaces protégés de rang national : les parcs nationaux et les réserves nationales de chasse. C'est le début d'une politique de soutien au développement local associée aux espaces protégés initiée par l'Etat dans la continuité de l'évolution idéologique et méthodologique de l'ICONA. Il s'agit donc d'un dispositif compensatoire en direction des populations locales. Dans le cadre des "programmes de promotion et de bien être socioéconomique en milieu rural", l'ICONA a ainsi financé des opérations conduites dans deux domaines :

- La réalisation d'infrastructures et d'équipements en matière d'hébergement et d'accueil touristique.
- Le soutien à des initiatives locales dans le domaine du développement rural.

Ce décret constitue la première tentative sérieuse visant à intégrer les intérêts des communautés rurales dans la définition et la conduite des politiques de protection[189]. De nombreuses critiques ont été formulées sur la destination des fonds, qui ont privilégié le premier objectif, notamment les accès routiers. La loi de 1989 a étendu à d'autres figures de protection la possibilité de constituer des zones d'influence socio-économique. Ainsi, un régime équivalent a été mis en place pour certains parcs naturels. Nous en reparlerons dans le chapitre suivant.

La principale conséquence de la mise en place de ce nouveau volet de la politique des parcs a été le changement progressif de perception qui s'est opéré auprès des acteurs locaux et d'abord au sein des *ayuntamientos*. L'attitude de l'*ayuntamiento* de Bielsa illustre l'inquiétude partagée par les nouveaux *municipios* concernés par l'extension des parcs quant aux conséquences des dispositions réglementaires sur la maîtrise de leur espace communal et sur les bénéfices que les parcs allaient rapporter en échange des servitudes que leur extension imposait.

Désormais ils sont directement intéressés à l'existence du parc puisque la mise en place de la ZISE permet de mobiliser de nouvelles sources de financement. De nombreuses opérations d'aménagement et d'équipement ont ainsi été conduites à partir du milieu des années 1980, notamment dans les *municipios* agricoles pauvres en ressources financières des villages d'épaulement situés au Sud du parc d'Ordesa. Une ZISE a également été mise en place autour du parc d'Aiguëstortes et étendue à dix *municipios* en 1996. Nous reviendrons en détail sur les implications de la mise en place des ZISE dans le chapitre sept. Nous percevons cependant déjà une limite de ce dispositif d'accompagnement financier puisqu'il a peu incité les *ayuntamientos* aranais, plus riches que leurs voisins des *comarcas* des Pallars ou de l'Alta Ribagorza, à accepter l'extension du parc d'Aiguëstortes sur leurs territoires.

---

[188] Décret royal 1105-1982 du 14/05/1982 sur le rôle de l'ICONA dans les zones d'influence socio-économique des parcs nationaux et des réserves nationales de chasse.
[189] BARRERO A., 1996, "Espacios naturales protegidos… superficialmente", *Ecosistemas*, n° 18.

2.2. OUTILS DE GESTION ACTIVE ET PRATIQUES CONSERVATOIRES DANS L'ACTION DES ADMINISTRATIONS DU GENIE RURAL

Compte tenu de leur impact sur le fonctionnement des écosystèmes et des dynamiques écologiques, deux activités traditionnelles du monde rural ont joué un rôle actif en matière de protection de la nature au cours des années 1980 : il s'agit de la sylviculture et de la chasse. Ces deux activités n'intégraient pas à l'origine une réelle dimension de protection de la nature en tant que telle. C'était à travers les usages qui en étaient faits que l'action de protection revêtait un sens pour les forestiers comme les chasseurs. Les évolutions intellectuelles et socio-culturelles des années 1970 ainsi que le renouvellement de leurs corps administratifs d'encadrement ont favorisé l'intégration progressive d'une autre dimension de protection dans la conduite de ces activités.

2.2.1. LES STRATEGIES DE L'ONF EN MATIERE DE PROTECTION DE LA NATURE

Les outils utilisés traditionnellement dans le cadre de la prévention des risques se sont révélés partiellement inadaptés à la prise en compte des enjeux écologiques et paysagers. Leur ancienneté les rendait peu appropriés à une action efficace en matière de protection active ; ils ne permettent en effet qu'une faible capacité de prise en compte des dynamiques évolutives des milieux car ce n'est pas l'objet de leur méthodologie. La question de leur maintien se pose dans certains cas[190], notamment en regard de la question des rythmes d'évolution écologique des massifs montagnards mais aussi des modifications importantes du tissu socio-économique et des pratiques d'usage et d'exploitation de la montagne.

Les outils typiquement réglementaires qui ont été développés par l'ONF ont souvent incarné pour les locaux l'arbitraire d'une administration centralisée et leur application a fait l'objet de querelles et de contentieux[191]. Cette distorsion s'est maintenue lors de la mise en place par l'ONF d'une deuxième génération d'outils de protection.

La mise en place d'un réseau de réserves biologiques dans les Pyrénées

La loi de 1976 avait reconnu aux forêts de protection, outre une action de prévention des risques, une action privilégiée dans la protection des équilibres

[190] DATAR, 1999, op. cit.

[191] Cet aspect mérite d'être relativisé, au moins sur le plan économique ; le régime de protection des sols ne s'applique plus dans les conditions implacables de celle de 1922 : la loi prévoit pour les forêts de protection un régime d'indemnisation et même une clause d'obligation d'acquisition des terrains par l'Etat, en cas de demande des propriétaires. Ce qui n'exclut pas le sentiment de spoliation ressenti par les populations locales.

biologiques[192]. Les forêts de protection ont joué surtout un rôle dans la limitation de l'urbanisme en montagne et ont pu être utilisées par l'administration forestière comme des outils de protection foncière. Néanmoins en dépit de ces caractéristiques le statut des forêts de protection n'implique pas véritablement la prise en compte d'une conception pratique de la protection de la nature. Cet outil s'est révélé insuffisant et l'administration forestière a innové en composant de nouveaux instruments d'aménagement forestier spécifiquement adaptés à la protection.

L'ONF*, créé en 1964[193], s'est progressivement ouvert aux problématiques de la protection de la nature dans le courant des années 1970. Conçue au milieu des années 1970, la réserve biologique a constitué un instrument innovant au regard des méthodes de gestion forestière conduites jusque là. Cet instrument témoigne de l'évolution des conceptions et des pratiques des forestiers en matière de préservation des enjeux écologiques et secondairement d'intégration de la dimension paysagère, notamment après la promulgation de la loi de 1976. L'esprit méthodologique des réserves biologiques est ainsi un bon exemple d'outil dominé par l'approche spécifique de la protection de la nature[194].

Si les "séries d'intérêt écologique particulier" sont nombreuses, il y a en revanche assez peu de réserves biologiques dirigées dans les Pyrénées. On en dénombre six, toutes situées en Midi-Pyrénées. Localisées en Ariège et dans la partie pyrénéenne du département de la Haute-Garonne, elles ont été créées pour la plupart au cours des années 1980. Elles sont toutes de statut domanial, à l'exception de la petite réserve de la Montagne de Rié dans la Haute vallée de la Garonne, qui est une réserve biologique dirigée forestière installée en forêt communale, de création récente (1997)[195]. Il n'en existe aucune dans les Hautes Pyrénées, ni dans les départements des extrémités de la chaîne, Pyrénées-Atlantiques et Pyrénées-Orientales.

Un certain nombre de projets de réserves biologiques n'ont pas vu le jour en raison de la disparition de leur objectif écologique. C'est le cas du projet conduit dans le haut Couserans en vue de la protection des biotopes à ours[196]. D'autres propositions ont soulevé beaucoup de protestations auprès des usagers locaux. Le projet de réserve sur le Canigou a ainsi été plusieurs fois reporté notamment parce que les usagers locaux le refusaient, craignant que ce statut ne bloque toute

[192] Ainsi qu'un rôle social plus particulier dans le cas des forêts de protection prononcées en zone périurbaine (principe des ceintures vertes), mais ce n'est pas notre propos ici.
[193] Loi 64/1278 du 23/12/1964.
[194] Convention du 22/07/1978 sur les réserves biologiques.
[195] Ce cas unique de réserve biologique dirigée forestière n'est guère surprenant vu qu'il n'en existe qu'un petit nombre sur l'ensemble du territoire national (13 en 1997).
[196] Au début des années 1990, l'existence du dernier ours erratique du noyau ursin centro-oriental, avaient conduit la DIREN et l'antenne ONF de l'Ariège à préparer un projet de réserve dans la vallée de la Bellongue (projet de RBD de la Calabasse) en forêt domaniale de St Lary.

exploitation forestière et touristique du massif. Le premier projet de réserve dirigée, formulé en 1985 et circonscrit à la haute vallée du Cady[197], avait ainsi été abandonné.

Après des débuts réticents et mesurés dans le domaine de la protection de la nature, les services de l'ONF s'investissent beaucoup plus depuis quelques années, recherchant la concrétisation de nouveaux projets de réserves dont ils assureraient la gestion. Ainsi l'antenne des Pyrénées-Orientales jusqu'ici dépourvue de réserve biologique, ce qui est d'ailleurs fort curieux dans un département qui abrite près de 50 000 ha de domaniaux, a lancé une politique ambitieuse. Dans le cadre du programme interpartenarial initié avec l'OGS Canigou, l'Office a relancé le projet de réserve dans ce massif, désormais en voie de réalisation, selon le principe de la réserve mixte[198]. Le service envisage maintenant la constitution d'une autre réserve sur le versant méridional du Canigou.

L'Office souhaite ainsi renforcer son potentiel de gestion sur des secteurs déjà protégés. C'est par exemple le cas du projet de réserve dirigée conduit dans la forêt domaniale de Camporells dans le Capcir, massif déjà protégé au titre de la législation sur les sites. C'est aussi le cas du projet envisagé dans la forêt soumise de la Massane qui ambitionne l'installation d'une réserve biologique forestière contiguë à la réserve naturelle[199]. Le même principe est appliqué dans la forêt domaniale de St Pé de Bigorre sur le versant Nord du massif de l'Estibète, où une réserve dirigée est prévue dans la continuité de la réserve naturelle volontaire du Pibeste.

Si la réserve du Canigou a fini par être acceptée, d'autres projets suscitent toujours une réticence certaine auprès des acteurs locaux. Les plus polémiques sont ceux envisagés dans le Haut Couserans, où l'ONF gère de vastes ensembles domaniaux. Aux projets d'extension et de création de réserves intégrales que nous présentons plus loin, c'est surtout le devenir de la réserve domaniale de chasse du Mont Valier qui est en question : son statut ne semble plus en effet convenir à l'Office qui souhaite depuis plusieurs années en faire une réserve biologique domaniale. Exclues depuis soixante ans du fonctionnement de cette réserve, dont elles ne contestent d'ailleurs pas l'utilité cynégétique et scientifique, les populations locales réclament aujourd'hui d'être mieux associées aux orientations futures de sa gestion.

---

[197] Il avait été préparé, à la demande de l'office, par l'Association Charles-Flahault, dont nous avons déjà parlée : Association CHARLES-FLAHAULT, 1985, *Réserve biologique domaniale du Cady - projet de classement*, 3 vol.

[198] Réserve de régime dirigé dont un ou plusieurs secteurs sont placés en réserve intégrale.

[199] Ce site présente un intérêt écologique très important puisque c'est l'une des deux seules réserves biogénétiques classées en France par le Conseil de l'Europe.

Divergences d'objectifs entre la gestion de l'ONF et les usagers locaux

La réserve biologique domaniale est en effet un outil de protection généralement assez mal accueilli que ce soit par les collectivités locales ou par les acteurs et usagers locaux. Deux raisons l'expliquent :

- D'une part, le classement peut porter sur des superficies quelquefois très étendues et induire des restrictions d'usages des pratiques et de l'occupation du sol. C'est cependant dans les petites réserves biologiques que les objectifs de conservation, qui visent dans les Pyrénées la préservation de paléobiomes forestiers et la protection d'espèces menacées[200], semblent les plus rigoureux. Le régime réglementaire qui leur est associé est de type conservatoire. La construction d'un centre de ski alpin a ainsi été empêchée dans la RBD de l'Isard ; la chasse, mais également parfois la pêche et le glanage peuvent être interdits[201].
- D'autre part, ce ne sont pas des outils participatifs. Aucune consultation des usagers locaux n'est prévue par les textes, bien que le dossier de classement passe entre les mains d'une commission consultative régionale des réserves biologiques où siègent des représentants des usagers et des propriétaires. Il n'y a pas de comité de suivi, même consultatif, à l'instar des autres types de réserves. Seuls existent des comités scientifiques consultatifs qui font ainsi office d'outils techniques. Ce fait s'explique par le fait que l'ONF est en quête de légitimation et présente ses réserves comme des outils privilégiés pour la recherche et pour la conduite de programmes de préservation.

Le clivage entre les objectifs de l'ONF et les acteurs locaux usagers est plus prononcé encore en ce qui concerne les réserves intégrales. Face aux multiples oppositions locales, l'ONF a du renoncer à la plupart de ses projets. L'antenne ariégeoise a abandonné ainsi l'idée de placer en réserve intégrale une section de la RBD de l'Isard ; elle essaye de compenser ce rejet en proposant une extension de la réserve dans sa forme juridique actuelle. Le projet de réserve biologique intégrale dans la vallée de Bethmale dont l'objectif est la mise en place d'un petit observatoire témoin pour le suivi d'une sapinière subnaturelle, rencontre également le refus de principe des acteurs locaux.

[200] Il s'agit principalement de l'ours et du grand tétras dans les réserves biologiques pyrénéennes.
[201] C'est par exemple le cas de la RBD de la tourbière de Bernadouze où sont interdits les travaux d'équipement, la chasse, la pêche, la cueillette et où la fréquentation est contrôlée.

2.2.2. LES EVOLUTIONS DE LA GESTION FORESTIERE EN ESPAGNE ET SA COORDINATION AVEC LES LEGISLATIONS EN MATIERE DE PROTECTION

Dans la continuité de la *Ley de Montes*, la loi forestière de 1977 plaçait la notion de protection en matière de gestion des boisements sur le plan de la prévention des risques naturels[202]. A partir de 1984, l'Etat espagnol partagea ses compétences en matière forestière avec les Communautés autonomes, conformément aux dispositions de la Constitution de 1978. Comme sur d'autres sujets, le niveau de compétences transférées a été variable en fonction des communautés mais les quatre communautés pyrénéennes ont rapidement demandé et obtenu une délégation juridique, administrative et gestionnaire en ce domaine. L'Etat est demeuré présent essentiellement comme le financeur des opérations de reboisement et au travers des services de l'ICONA, gestionnaires des forêts des parcs nationaux.

Organisation et objectifs des politiques autonomes dans la gestion des forêts

Chacune des autonomies pyrénéennes a établi sa propre législation et son administration forestière ; ces dernières ont été rattachées, selon les conceptions de chaque gouvernement, au domaine agricole ou au domaine de l'environnement. Cette différence a été fondamentale dans la modulation de la dimension forestière au sein des politiques de protection de la nature.

En Navarre, le domaine forestier a ainsi été rattaché au ministère de l'Agriculture et de l'élevage dont il constitue l'une des principales branches. La forêt constitue pour cette autonomie uniprovinciale une ressource de grande importance. La Navarre fait partie de "l'Arc atlantique forestier" qui court jusqu'en Galice, dans lequel la sylviculture et les industries induites tiennent une place non négligeable dans la vie socio-économique. Cette situation explique que les institutions navarraises se soient dotées rapidement d'une véritable loi forestière de codification réglementaire et de prospective[203] laquelle accorde à la Communauté Autonome un niveau de compétence élevé dans ce domaine.

Pour les communautés méditerranéennes, ce sont clairement les fonctions écologique et sociale des forêts qui priment. La Catalogne s'est dotée d'une loi forestière dès 1988[204] mais le domaine forestier est d'abord demeuré compétence de l'Agriculture, n'étant pas intégré dans le ministère de l'environnement après sa constitution en 1991. En Aragon la gestion des forêts publiques, dans un premier temps rattachée au ministère de l'agriculture et des *montes* est devenue une

[202] Loi 5/1977 du 04/03/1977 relative au développement de la production forestière, art. 24 à 31.
[203] Loi forale du 31/12/1990 concernant la protection et le développement du patrimoine forestier.
[204] Loi 6/1988 du 30/03/1988 du Parlement de Catalogne dite loi forestière.

compétence du ministère autonome de l'environnement à sa création en 1994. C'est prioritairement le domaine de la prévention des incendies qui préside la gestion des importantes superficies de forêt publique situées dans les Pyrénées aragonaises.

A l'échelle nationale, toutes les autonomies, y compris celles disposant d'un potentiel d'exploitation sylvicole important, ont ainsi choisi comme principe fondamental de gestion forestière d'assurer la fonction de préservation. Cet objectif apparaît à tel point prépondérant que pour certains observateurs « *l'exploitation des produits forestiers doit se faire dans les limites que permettent les intérêts de conservation et d'amélioration des* montes. » et que la régionalisation de la gestion des forêts a entraîné « *une efflorescence de normes (peu contraintes par les lois-cadre de l'Etat central), portant essentiellement sur la protection de l'environnement avec fort peu de considération pour la spécificité de la production forestière* »[205].

La période des années 1980 et du début des années 1990 a ainsi été caractérisée par une grande hétérogénéité en matière de gestion forestière et par la quasi absence de réflexion et d'organisation au niveau national. La politique d'acquisition des massifs forestiers a cependant été poursuivie par les communautés, certes à des degrés variables.

Les experts se sont inquiétés de cette situation, le transfert aux autonomies n'ayant d'ailleurs pas résolu les blocages structurels inhérents au domaine sylvicole, ni réussi à réformer efficacement la *Ley de Montes* pour mettre en place des outils efficaces contre la spéculation foncière et initier une prospective en matière d'économie forestière[206].

La recherche d'une adéquation entre les dispositifs forestiers et les lois de protection

L'existence de régimes spéciaux concernant la gestion forestière a incité les législateurs espagnols à articuler les grandes orientations de la législation forestière avec la législation sur les espaces naturels protégés alors en pleine diversification. La loi de 1989 porte en théorie de sérieuses restrictions aux activités sylvicoles :

> « [Dans les espaces naturels] *l'action des administrations publiques du domaine forestier s'oriente vers les objectifs de protection, de restauration, améliore la valorisation des* montes*, quelque soit son régime de propriété, que la gestion technique soit en conformité avec les dispositions légales, écologiques et socio-économiques, et que dans tous les cas prévale l'intérêt public sur l'intérêt privé.* »[207]

[205] MARTRES J.-L. (dir.), 1997, *Politique forestière comparée dans le Sud de l'Europe*, Programme Compostela-forêt, Commission Européenne, DG XVI Politiques régionales, 164 p.
[206] ALVAREZ VAQUERIZO C., 1989, "El bosque y la ley" **in** ORTEGA HERNANDEZ AGERO C. (coord.), 1989, *EL libro rojo de los bosques españoles*, Madrid, ADENA-WWF, p. 151-165.
[207] Loi de 1989, art. 9.

ENCADRE 4 - LES STATUTS ADMINISTRATIFS DU DOMAINE FORESTIER EN ESPAGNE

Définition du *monte* : espace boisé ou susceptible de l'être dont la caractéristique principale est de ne pas faire l'objet d'un usage agricole permanent. Il est important de bien en saisir les implications.

Monts de utilidad pública

Depuis le 19ème siècle toutes les forêts, quelque soit leur statut de propriété, sont susceptibles de faire l'objet d'un classement spécifique comme *montes de utilidad pública**), classement qui détermine dès lors la vocation générale des parcelles et de leur gestion. Théoriquement, pour être déclarée comme MUP, une parcelle forestière doit répondre à au moins une des caractéristiques suivantes :

- Abriter les sources ou la partie amont d'un bassin hydrographique
- Avoir un rôle régulateur sur le régime hydrologique local
- Préserver le secteur de certains risques naturels et/ou de l'érosion des sols
- Tenir un rôle protecteur pour un barrage
- Apporter une jouissance sociale ou économique significative aux populations riveraines

Les forêts, y compris communales ou privées déclarées comme MUP, doivent satisfaire prioritairement les besoins d'intérêt général (protection vis à vis des risques naturels et/ou objectifs sociaux) avant ceux de leurs propriétaires. Un régime conservatoire, garantissant les objectifs de classement en MUP, est appliqué à ces forêts. Cette disposition demeure toujours, malgré le transfert aux Autonomies d'une grande partie des compétences dans ce domaine.

Montes catalogados

Tout ou partie des forêts publiques classées comme MUP peut être versé par ailleurs dans la catégorie dite des *montes catalogados*, c'est à dire inscrites au Catalogue d'utilité publique. Suite à leur inscription, ces parcelles doivent être conservées en leur état ou bien être reboisées, pour des raisons économiques ou de prévention des risques. En outre, les *montes catalogados* deviennent quasi inaliénables, sauf dans le cas d'une acquisition de l'Etat.

Montes protectores

La catégorie des *montes protectores* a été mise en place par la loi forestière de 1908 et a été reprise par la *Ley de Montes*. Sont classées dans cette catégorie les forêts pour lesquelles a été reconnue un rôle de protection contre les risques naturels et surtout dans la protection des bassins-versants alimentant un barrage.

Dans la conception de la *Ley de Montes*, la figure des *montes protectores* était plus particulièrement destinée à étendre aux forêts privées le régime spécial des MUP, notamment dans un souci de protection des bassins-versants situés en amont des grands barrages (qui sont alors en pleine construction).

Les motivations présidant au classement sont finalement très proches de celles des MUP mais ce statut s'applique à des forêts situées indifféremment en terrains publics ou privés et prévoit un régime particulier : réglementation des droits d'usage et des conditions d'exploitation, y compris donc en propriété privée où la gestion est désormais totalement supervisée par l'administration forestière ; en contrepartie, un régime de subvention est destiné à aider les propriétaires concernés.

Forêt publique

La forêt publique intègre trois catégories de propriétés :

1. Les forêts de l'Etat : elles relevaient plus spécifiquement de la loi sur le *Patrimonio forestal del Estado* de 1941 mais depuis la mise en place du régime des autonomies, quasiment toutes les forêts de l'Etat sont devenues propriétés des Communautés Autonomes.
2. Les forêts appartenant aux Communautés Autonomes.
3. Les forêts appartenant aux collectivités locales (qui constituent l'essentiel du domaine) :

- les *montes communaux* : biens publics des collectivités locales dont l'usage est collectif
dont les *montes de libre disposition* : (*montes* publics qui ne sont pas considérées comme MUP)
- les *montes patrimoniaux* : biens publics des collectivités à usage d'exploitation.

Les *montes vecinales en mano común* ne sont pas publics mais appartiennent en indivision à un groupe de personnes correspondant généralement à la population d'un *municipio* ou d'une localité.

Plus spécifiquement pour les espaces naturels protégés il est précisé :

> « *La création d'un ENP* [espace naturel protégé] *entraîne la déclaration d'utilité publique et l'expropriation des biens et droits qui y sont attachés et la possibilité pour l'administration compétente d'user d'un droit de préemption sur les transactions effectuées à l'intérieur* [du périmètre]. »[208]

L'expropriation systématique n'est pas prévue par la loi ; elle est seulement envisagée, ce qui constitue là aussi un recul de rigueur par rapport à la loi de 1975 même si cette disposition était restée peu suivie d'effets[209]. Elle incite en fait l'Etat et les Communautés Autonomes à acquérir les *montes* présentant le plus d'enjeux dans les objectifs de conservation des espaces naturels protégés concernés. Dans la pratique, l'usage a voulu que les *montes* propriétés de l'Etat et les *montes* de libre disposition des collectivités locales situés dans un ENP soient intégrés aux *montes catalogados* ; pour les *montes* privés, la classification comme *montes protectores* était fortement encouragée.

Des prérogatives similaires ont été prises par certaines autonomies, notamment celles qui nous intéressent dans le cadre de cette étude. Ainsi, la Catalogne prévoyait dès sa loi sur les espaces naturels de 1985 des dispositions strictes concernant les *montes* dans tous les territoires dits « espaces naturels de protection spéciale »[210]. Tous les *montes* de propriété publique sont automatiquement versés dans la catégorie des *montes de utilidad pública* et les *montes* privés se sont vus d'office attribués le statut de *montes protectores*[211].

Des dispositions en matière de planification forestière ont été prises lors de la création des parcs naturels aragonais de Sierra de Guara[212] et de Posets-Maladeta[213]. Elles ont procédé à une nouvelle classification des parcelles forestières, dispositions qui seront par la suite confirmées dans la loi aragonaise sur les espaces naturels protégés[214]. La loi navarraise réitère elle aussi les dispositions relatives aux *montes protectores* auxquels elle attribue même l'intérêt public. En outre, dans sa loi sur les espaces naturels, la Communauté forale[215] précise dans l'article relatif aux parcs naturels à la fois son attachement aux outils d'organisation historiques de gestion de

---

[208] Loi de 1989, art. 10.3.
[209] ABREU Y PIDAL J.-M. de, 1995, *Propiedad, titularidad y funcionalidad de los terrenos forestales*, ICONA, 150 p.
[210] Il s'agit des espaces intégrés dans le Plan spécial pour les espaces naturels (PEIN) bénéficiant d'un régime de protection, en d'autres termes des espaces naturels protégés reconnus par la loi catalane : il en existe quatre types : parc national, parc naturel, réserve naturelle, ensemble naturel d'intérêt national.
[211] Loi de 1985, art. 26.1.
[212] Loi 14/1990 du 27/12/1990 des Cortes d'Aragon portant création du Parc de la Sierra y Cañones de Guara, art. 15.
[213] Loi 3/1994 du 23/06/1994 des Cortes d'Aragon portant création du Parc des Posets-Maladeta, art. 11 & 13.
[214] Loi 6/1998 du 19/05/1998 des Cortes d'Aragon sur les espaces naturels protégés, art. 66.
[215] Le gouvernement de Navarre est dit *foral* car hérité des *fors* du Moyen-Age ; par usage, le terme de Communauté forale est utilisé pour désigner le gouvernement de l'Autonomie.

la forêt mais insiste également sur la primauté de l'intérêt public vis à vis de l'intérêt privé en matière de gestion forestière[216]. Elle précise les limites de l'exploitation forestière dans les différents types d'espaces protégés et décrète la mise en place systématique de réserves forestières dans les parcs naturels[217].

2.2.3. L'EVOLUTION DE LA GESTION CYNEGETIQUE FACE AUX NOUVEAUX ENJEUX DE GESTION DE L'ESPACE MONTAGNARD

Nous avons vu dans le chapitre précédent que plusieurs initiatives avaient été prises à partir des années 1930 afin de constituer de vastes réserves de repeuplement dans les Pyrénées. La gestion de la chasse, très administrative en Espagne, compétence partagée en France entre ONC* et fédérations, a évolué au cours de la décennie 1980. D'abord socialement, en se dirigeant vers une plus grande responsabilisation des chasseurs. Ensuite, sur le plan technique, en s'ouvrant à des méthodes et des objectifs scientifiques.

L'ouverture de la gestion cynégétique aux pratiques d'une protection active en France

A la fin des années 1970, l'ONC a lancé des programmes de recherche sur la faune de montagne. Dans les Pyrénées deux projets furent retenus sur les réserves d'Orlu en haute Ariège et du Moudang dans la haute vallée d'Aure. En accord avec le syndicat pastoral et forestier d'Orgeix-Orlu devenu propriétaire de la réserve d'Orlu en 1975, l'ONC a pris en charge la gestion de cette dernière en 1981. En revanche, la mésentente entre l'ONC et la fédération des chasseurs des Hautes-Pyrénées sur le Moudang a abouti à la cession de la gestion de cette réserve aux structures cynégétiques des usagers puis à sa disparition. En 1968, un nouvel arrêté avait prorogé l'existence de la réserve du Mont Valier gérée elle par l'ONF[218] et un nouveau statut lui fut affecté en 1975[219].

Dès leur requalification, les objectifs de ces réserves ont dépassé le seul cadre cynégétique :

---

[216] « *Le maintien et l'amélioration de la gestion des forêts et des* montes *de Navarre par les organismes traditionnels d'administration des biens communaux devra privilégier, dans tous les cas, l'intérêt public ou social sur l'intérêt particulier* » extrait de la loi forale 9/1996 du 17/06/1996 de espacios naturales du Parlement de Navarre, art. 3.

[217] Ces réserves doivent couvrir au moins 1/5 des forêts publiques intégrées dans le parc naturel et sont destinées à des expérimentations précises : laisser fonctionner naturellement les écosystèmes pour servir de sites témoins ; elles se rapprochent des réserves biologiques intégrales de l'ONF. (art. 27 de la loi de 1996).

[218] Arrêté ministériel du 18/11/1968 portant approbation d'une "réserve de chasse".

[219] Arrêté ministériel du 27/11/1975 portant création de la réserve domaniale du Mont Valier.

- Les attributions fixées dans l'arrêté de 1975 créant officiellement la réserve du Valier comme entité et non plus comme simple zone mise en réserve en faisait un outil à vocation de recherche sur la faune de montagne. La gestion de la réserve allait désormais s'effectuer de manière autonome avec la constitution d'un groupe technique spécifique. Cette situation qui a perduré jusqu'en 1999 a cependant complexifié les rapports entre l'ONF et les communes locales car, à l'instar des réserves biologiques domaniales, il n'avait pas été prévu de participation des usagers à la gestion de la réserve. Ce fonctionnement a posé problème dans la mesure où la réserve du Valier s'étend sur une superficie conséquente, notamment après son extension en 1991 et l'intégration de nouvelles parcelles domaniales[220].
- Dans le cas de la réserve d'Orlu, un double objectif de recherche scientifique et de développement local a été poursuivi dès sa *reclassification* en 1981. Les deux communes de la vallée d'Orgeix étaient redevenues propriétaires de leur montagne grâce au soutien du FFN et « *ne souhaitaient pas que la réserve se transforme en parc national* »[221]. La réserve d'Orlu fut ainsi dotée dès 1982 d'un comité directeur, structure d'orientation incluant des représentants locaux. Ce comité a posé les objectifs techniques et sociaux de la réserve, lesquels correspondaient à la valorisation d'un tourisme estival de nature.

La création du statut des réserves de chasse et de faune sauvage[222] en 1991 a permis à l'ONC de moderniser son réseau d'espaces protégés. Orlu est ainsi devenue une réserve nationale de chasse et de faune sauvage[223], classée dans la catégorie "faune de montagne"[224].

A côté des actions entreprises par l'ONC, le travail des organismes cynégétiques s'est révélé également très important. Les fédérations de chasse ont développé depuis le milieu des années 1980 une conception plus ouverte et plus dynamique de leur activité. C'est à partir de cette époque qu'intervient la création des premiers GIC*. Depuis 1964, la loi obligeait les structures gestionnaires locales (ACCA et AICA) à favoriser le développement du gibier sauvage[225]. L'apparition des

[220] L'arrêté de 1975 fixait la superficie de la réserve à 8 815 ha. Celui de 1991 qui la transforma en réserve de faune sauvage a porté sa superficie à 9 037 ha.
[221] Entretien Maire d'Orlu, 2002.
[222] Décret du 23/09/1991 relatif aux réserves de chasse et faune sauvage.
[223] Pour l'obtention du statut national (créé en 1968), la réserve d'Orlu a ainsi souscrit au critère de "gestion des populations et de recherche scientifique et technique" (sur l'isard) et à celui de "préservation d'espèces menacées" (avifaune de montagne, essentiellement des galliformes et certains rapaces).
[224] Il n'en existe que deux autres en France : celle des Bauges en Savoie et celle du massif de Caroux-Espinouse aux confins de l'Héraut et du Tarn, qui fut d'ailleurs pressentie comme site de projet de parc national dans les années 1950.
[225] 10 % au moins du territoire des ACCA et des AICA doit être classé en réserve de chasse ; ces réserves sont communément appelées "réserves des sociétés" et sont instituées pour une durée de six années renouvelables.

GIC a cependant permis d'ouvrir des perspectives d'évolution de la chasse, dans le milieu des chasseurs lui-même, mais également dans l'intégration des autres usages de l'espace naturel.

Le nombre de réserves fédérales a varié selon les époques. Celles du Moudang et de Gazost dans les Hautes-Pyrénées et de l'Embizon en Ariège ont par exemple été fermées après quelques années et les pratiques cynégétiques y ont repris. Les réserves fédérales sont nombreuses dans les Pyrénées-Orientales où on en compte six dans la zone de montagne. Il faut y ajouter les réserves d'Espezel et de Montnaie-Gravas dans l'Aude, celle d'Esbach et Turmech dans le Luchonnais et le système de réserves du GIC Montagne dans le Haut-Béarn. Il existe également quelques réserves ministérielles, c'est-à-dire des réserves foncières, nées sur l'initiative de propriétaires privés. Elles peuvent recouper d'autres zonages de protection comme celle de la Rotja dans les Pyrénées-Orientales, située à l'intérieur de la réserve naturelle de Py.

Ces deux types de réserves de chasse ne peuvent pas réellement être identifiés comme espaces naturels protégés ; ce sont avant tout des instruments de régulation et de gestion de l'activité cynégétique, n'induisant aucune servitude autre que pour les pratiquants de la chasse, ni de réglementation particulière dans l'utilisation de l'espace. Néanmoins, on assiste depuis quelques années à une utilisation plus ouverte des réserves administratives et fédérales, allant dans le sens d'une action plus marquée en direction des enjeux locaux de conservation du patrimoine naturel en étant plus seulement focalisée sur l'activité cynégétique. C'est par exemple le cas d'une réserve d'ACCA installée sur le Grand Quié dans le Val d'Ariège qui s'articule parfaitement avec la présence d'un APB destiné à la protection des biotopes de rapaces. On peut également citer, bien qu'il soit controversé, le système des réserves tournantes mis en place dans le Haut Béarn par la Fédération des Pyrénées Atlantiques afin de mieux prendre en compte l'habitat de l'ours brun.

Deux réserves de chasse et de faune sauvage occupent donc depuis cette période une place particulière de par leur longévité et les actions qui ont été conduites en matière de protection : celles du Mont Valier et d'Orlu. Dans ces réserves, gérées par des administrations d'Etat, il a été possible de mettre en place une réglementation dépassant le strict cadre des activités cynégétiques avec des servitudes particulières indiquées dans l'arrêté de classement ou appliquées dans les usages de gestion du site.

Les réserves espagnoles entre objectif de reconstitution des peuplements et valorisation socio-économique de la chasse

Les pratiques de gestion des réserves nationales de chasse ont enclenché une lente mutation à partir de la fin des années 1980. Partant du constat que la reconstitution des populations d'espèces cynégétiques menacées, spécialement l'isard et le mouflon, était assurée, une phase de gestion plus active des dynamiques d'espèces a été initiée.

Outre le développement des méthodes de suivi, avec l'intégration de nouvelles activités (réalisation de comptages réguliers, conduite d'études sanitaires, équipement et utilisation du pistage radiotélémétrique, évaluation de la qualité des habitats d'espèces), la gestion des réserves évolue progressivement de la quasi absence de chasse limitée à la vente de quelques permis, à une chasse dont la méthode demeure sélective mais la pratique régulière. L'objectif de régulation des peuplements, présenté comme "scientifique", n'est pas la seule raison qui ait conduit à cette évolution. La satisfaction des revendications des populations locales et l'évolution du système de la "chasse scientifique", étaient devenues inéluctables.

La place institutionnelle de la gestion de la chasse a en effet changé. A la fin de l'époque franquiste et dans les premières années de la nouvelle monarchie constitutionnelle, la gestion des réserves était théoriquement une compétence de l'ICONA. Cependant, à l'image de ce qui avait été initié avec les *patronatos* des parcs nationaux, des comités de gestion (*juntas directoras*) intégrant des représentants des sociétés locales (élus et propriétaires) ont été mis en place. Cette ouverture a d'abord été effectuée dans un souci d'efficacité. Compte tenu du fait que les équipes de gardiennage étaient réduites, le relais avec les autorités locales est apparu indispensable afin d'encadrer et d'organiser l'activité cynégétique sur des périmètres établis à l'échelle de massifs entiers.

Depuis 1984, la gestion des réserves est passée aux mains des services afférents des autonomies. On note que la chasse et la gestion des réserves sont restées dans un premier temps de la compétence des ministères autonomes de l'agriculture, comme c'était le cas auparavant puisque l'ICONA dépendait du Ministère central de l'Agriculture. Il n'y a donc pas eu directement de transfert au bénéfice des nouvelles administrations autonomes de l'environnement désormais en charge de la protection de la nature[226].

Les trois autonomies pyrénéennes ont poursuivi la politique de gestion régulée initiée au début des années 1980, avec le souci de développer la valorisation économique de l'activité cynégétique dans les réserves. La gestion de ces réserves

[226] Les trois autonomies ont établi leurs propres lois relative à la pratique de la chasse : Loi 12/1992 du 10/12/1992 sur la chasse en Aragon, loi 2/1993 du 05/03/1993 relative à la protection et la gestion de la faune sylvestre et de ses habitats en Navarre et loi de 1985 sur les espaces naturels en Catalogne.

est donc orientée essentiellement sur le volet de la maîtrise de l'activité cynégétique et secondairement sur celui de la connaissance de la faune[227]. La chasse est désormais pratiquée dans ces réserves, sous licence, et intégrée comme l'une des méthodes de gestion de certaines populations d'espèces par l'entremise de plans de chasse annuels.

C'est surtout le volet socio-économique qu'il est intéressant de développer. Un double revenu est tiré de la pratique de la chasse accompagnée sous licence : le produit des permis et celui des trophées. Les frais de la gestion technique des réserves sont largement couverts par les gains et les bénéfices sont reversés aux propriétaires. Ce fonctionnement constitue ainsi une source de revenus pour les collectivités locales, lesquelles sont les principales propriétaires des territoires mis en réserve. Cela explique le maintien de ces réserves en dépit de leur vaste superficie. Les comités de gestion des réserves, dans lesquels siègent des élus locaux, des chasseurs et des associations de protection[228], sont consacrés à la préparation des plans cynégétiques annuels qui fixent le nombre des permis délivrés et la répartition des bénéfices retirés des ventes de licences.

Pour preuve de la bonne intégration de ces outils, l'administration catalane a d'ailleurs pu créer elle-même de nouvelles réserves de chasse de statut national comme celle de la Sierra de Boumort dans les sierras extérieures en 1991 ou bien en agrandir d'autres à l'image de celle du Cadí[229]. En Aragon, la vieille réserve d'Anayet fut supprimée en 1990 et ses terrains répartis entre les réserves voisines de Viñamala et de Los Circos. Des réserves ont été également créées par l'administration autonome dans des secteurs jadis achetés et reboisés par le PFE. La réserve de moyenne montagne de la Garcipollera, située dans une vallée latérale de la basse vallée de Canfranc est ainsi venue s'ajouter à l'ensemble des cinq réserves de chasse de la zone pyrénéenne. Le *coto social* de la Solana de Burgasé[230] dans les Prépyrénées, consacré à la sauvegarde du cerf, a été constitué en 1991. Reprenant la figure du *coto nacional de caza*, la logique de gestion de cette réserve est plus conservatoire que les réserves nationales car la chasse y est réservée aux seuls Aragonais.

D'autres outils ont également été utilisés. En Catalogne ont été mises en place de vastes zones de chasse contrôlée, généralement établies pour une durée

[227] La gestion des refuges nationaux de chasse, dans lesquels la chasse est totalement prohibée, est fondée sur des méthodes scientifiques ainsi que sur des objectifs pédagogiques. Ils sont établis en vue de la préservation d'espèces déterminées. Ils sont désormais mis en place par les ministères des autonomies chargés de la chasse. En Aragon existent également des "refuges pour la faune sylvestre" qui sont en général des zones humides où la chasse est interdite à des fins de reconstitution des populations d'espèces. Mais ces outils n'ont pas été appliqués dans les Pyrénées.

[228] GENERALITAT DE CATALUNYA, DIRECCIO de AGRICULTURA, RAMADERIA i PESCA, 1998, *Vade-mecum des réserves de chasse et bilan de leurs activités*, doc. non publié.

[229] Ordonnance du 26/09/2000 relatif à l'agrandissement de la réserve nationale de chasse du Cadí.

[230] Réserve de "modeste" dimension (6 327 ha) comparée aux réserves nationales de chasse.

moyenne de dix ans[231]. Cet outil, prévu dès la loi de 1973, a été réemployé par la DGMA* qui cherche à implanter territorialement ses prérogatives, contractant ainsi une convention de partenariat avec la Fédération régionale des chasseurs. Ainsi en Catalogne existent deux types de réserves cynégétiques : les réserves nationales, dépendant du Ministère de l'Agriculture et les zones de chasse contrôlées, dépendant du Ministère de l'Environnement.

*
* *

2.3. L'EMERGENCE DE STRATEGIES LOCALES ET LA VALORISATION DE NOUVEAUX OUTILS EN MATIERE DE PROTECTION

Cette section de chapitre a pour but d'exposer les impacts des processus émergents de décentralisation en France et en Espagne. Cette évolution institutionnelle s'est traduite par le transfert de certaines prérogatives dans le domaine de l'environnement et du développement local. La traduction à des échelles infranationales de ces prérogatives a été source de démarches innovantes dans l'appréhension des enjeux de protection de l'espace montagnard.

2.3.1. L'UTILISATION DE LA LOI DE 1976 DANS LE DEPARTEMENT DES PYRENEES-ORIENTALES

La loi de 1976 sur la protection de la nature a introduit le principe de déconcentration de gestion des espaces protégés. Les collectivités locales ont ainsi découvert dans le cadre des lois de décentralisation les applications qu'elles pouvaient retirer des outils de protection, plus particulièrement de la réserve naturelle. Le nombre élevé de réserves naturelles dans les Pyrénées-Orientales constitue un fait atypique, au regard de leur faible nombre dans le reste des départements pyrénéens. Cette situation est due à un processus propre à ce département, que nous avons choisi de détailler ici.

[231] On peut signaler ainsi à travers les Pyrénées catalanes l'existence de vastes zones de chasse contrôlée : Pont de Suert (9 904 ha), Val d'Aran (34 350 ha), Sort (16 611 ha) mais aussi de zones plus circonscrites : l'Alt Llobregat (2 867 ha), Monars i can França (1 294 ha), la Muntanya de Fusimanya i Batlló (820 ha).

Du projet de parc national aux "réserves communales" : la construction d'une approche locale de la protection de la nature

A l'exception de la réserve naturelle classée de la Massane, les réserves naturelles de montagne du département des Pyrénées-Orientales ont la spécificité d'avoir une origine commune dont la genèse remonte aux années 1970. En 1972, la DDAF et la DDE établirent un schéma d'aménagement rural pour ce département ; dans ce document d'orientation furent déterminées comme "réserves d'espaces naturels" d'importantes superficies localisées dans la zone de montagne. L'administration, qui avait exclu la possibilité de créer un parc national dans ce secteur, mettait cependant en avant selon une approche fonctionnaliste, le caractère particulier au regard des enjeux de protection d'une grande partie des espaces montagnards, espaces pour lesquels un statut d'affectation restait à inventer.

Au milieu des années 1970, l'Association Charles-Flahault[232] effectua avec le soutien des administrations locales un premier bilan relatif à une stratégie départementalisée en matière de protection de la nature, travail destiné à interpeller les niveaux ministériels. Cette étude avait ainsi identifié un ensemble relativement continu de 60 000 ha d'espaces de haute altitude s'étageant de 1 700 à 2 900 m, présentant des intérêts pour la protection de la nature. Le document proposait plusieurs voies possibles : la création d'un parc national du Canigou-Puigmal-Carlit-Madrès, la création d'un parc national réduit au seul ensemble formé par les massifs du Campcardos et du Carlit, la constitution d'un PNR des hauts cantons montagnards ou encore la mise en place d'un système de grandes réserves naturelles de massif[233].

C'est cette dernière solution qui reçut le soutien de la DDAF des Pyrénées-Orientales et fut retenue par le Ministère de l'Environnement en 1976. La solution du parc national semblait peu plausible, d'abord pour des raisons budgétaires mais également pour des raisons plus techniques. L'un des principaux inconvénients des propositions de périmètres résidait dans la caractéristique géographique inhérente au département qui rendait le tracé d'un parc national particulièrement inadapté au schéma type de la loi de 1960. Il aurait nécessité en effet une inversion de la conception radiocentrée des parcs nationaux, la zone périphérique regroupant les

[232] Fondée en 1943 sous le nom de "Association forestière des Pyrénées-Orientales" à l'initiative d'administrations, notamment du Ministère de l'Agriculture, afin de favoriser les reboisements. Ses objectifs se sont élargis dans les années 1960 : l'association, devenue "Association agro-sylvo-pastorale et de la vie rurale en montagne des Pyrénées-Orientales", se préoccupe de gestion des milieux et de développement montagnard. Elle se tourne vers les problématiques de protection de l'environnement dans les années 1970.

[233] Association CHARLES-FLAHAULT & Comité de liaison des associations pour la défense de l'environnement, 1975, *Pour la création d'un parc naturel dans les Pyrénées-Orientales*, doc. non paginé.

axes des vallées de la Têt, du Segre et de l'Aude se retrouvant en quelque sorte en position centrale. Les propositions incluaient en outre 13 000 ha sur les départements limitrophes de l'Aude (partie audoise du massif du Madrès) et de l'Ariège (Donezan, haute vallée de l'Oriège et secteur des Bésines en Haute Ariège). Pourtant, si cette situation pouvait présenter des contraintes techniques, elle ne constituait pas un problème de fond ; à la même époque, l'Etat n'a pas hésité à proposer pour le Parc du Mercantour un zonage polynucléaire.

Les projets de parcs furent donc écartés mais l'association Charles-Flahault fut officiellement mandatée par le Ministère de l'Environnement afin d'établir un programme de création de réserves naturelles. Cette étude effectuée en 1977 aboutit à la distinction de trois grands ensembles et à la proposition de constituer trois vastes réserves de plusieurs dizaines de milliers d'hectares, une pour chaque massif[234]. A l'époque, l'évaluation des implications de la loi de 1976 n'était pas encore possible. La proposition de créer trois réserves de très grande superficie, bien que constituant une innovation méthodologique en métropole, fut validée par le Ministère de l'Environnement et par le CNPN. Mais malgré le soutien du Conseil Général[235], ce projet n'a pas pu aboutir.

Deux explications précisent cet écueil. La présentation publique du projet tout d'abord a souligné l'impossibilité de réunir un consensus suffisamment élargi au niveau des communes mais aussi auprès des acteurs socioprofessionnels et administratifs impliqués. Par ailleurs, il s'est produit dans les années 1979 et 1980 une certaine confusion sur les projets : plusieurs structures associatives ont relancé l'idée d'un parc national, notamment vis à vis des aspects financiers. Cette démarche a cependant contrit certains acteurs locaux, opposés aux contraintes d'un parc national, et n'a pas été soutenue par l'administration centrale.

Cette période d'incertitude aurait pu bloquer toute réalisation à l'instar de ce qui s'est produit en Ariège. Or, des projets de réserves naturelles, bien plus restreints sur le plan surfacique, ont été élaborés au cours des années suivantes. Sur la base des travaux de l'étude de 1977, deux premières communes ont en effet sollicité l'association Charles-Flahault pour la création de réserves naturelles communales, suivies peu après par quelques autres. L'étendue géographique des réalisations est bien en deçà des ensembles initialement proposés cependant leur ampleur demeure surprenante : les Pyrénées-Orientales sont aujourd'hui le département français qui abrite le plus grand nombre de réserves naturelles.

Un premier groupe de réserves est localisé dans les massifs frontaliers qui se succèdent du Costabonne au Puigmal. Une vaste réserve naturelle, "Massif de la

[234] Association CHARLES-FLAHAULT, 1977, dossiers de création des réserves naturelles du Massif du Carlit, du Massif du Madrès-Mont Coronat et du Massif de la Carença et vallées adjacentes.
[235] Délibération du 21/01/1979 du Conseil Général des Pyrénées-Orientales.

Carença et vallées adjacentes" était prévue sur ce secteur ; elle devait s'étendre sur 23 500 ha et concernait de Prats-de-Mollo à Saillagouse, onze communes. En 1980, les conseils municipaux de Mantet puis de Py prirent le parti de constituer des réserves autonomes, initiant ce processus propre au département des Pyrénées-Orientales que nous avons décrit. A ce jour quatre réserves naturelles, Py, Mantet, Prats-de-Mollo-La Preste (Prats) et Eyne ainsi qu'une réserve naturelle volontaire créée en 1998, Nyer, couvrent un total de 12 600 ha dont un ensemble contigu de 11 480 ha (Prats, Py, Mantet et Nyer)[236]. Dans le haut bassin de la vallée de la Têt en revanche, les communes n'ont pas été intéressées par la mise en place de réserves.

La Vallée d'Eyne fut la dernière des réserves naturelles classées qui fut créée dans le département. Ce fait illustre la volonté des administrations de laisser aux acteurs locaux la maîtrise de la décision, alors même que dès le début des années 1960 des naturalistes avaient demandé la mise en place d'un statut de protection, notamment au titre des sites naturels. Cette méthodologie a cependant restreint la réserve à la seule vallée d'Eyne, faute de l'accord des communes adjacentes. A l'origine la réserve devait être plus étendue et intégrer des territoires situés sur les communes de Llo à l'Ouest et de Planès à l'Est, dont les vallées présentent des qualités stationnelles presque aussi bonnes que celle d'Eyne et donc une bonne richesse spécifique.

Pour le massif du Madrès-Coronat, au Nord de la vallée de la Têt, l'association Charles-Flahault avait retenu un espace de 13 780 hectares s'étalant sur dix-sept communes, et concernant pour 3 200 hectares les départements mitoyens de l'Aude et de l'Ariège. Trois réserves naturelles contiguës y ont été créées en 1986. Cet ensemble couvre 3 157 ha au total[237]. Une quatrième réserve, située dans la partie audoise du massif qui avait pourtant bénéficié de l'avis favorable des trois communes concernées[238] ne fut jamais constituée.

L'ensemble contigu des massifs de Campcardos, Carlit et du Camporells représentait le projet le plus étendu avec 41 000 hectares. Ce secteur était celui pour lequel les naturalistes de l'Association Charles-Flahault accordaient le plus d'intérêt écologique mais paradoxalement c'est celui sur lequel aucun projet de réserve ne s'est réalisé. Deux réserves étaient prévues, de part et d'autre de la vallée du Carol : le Campcardos (6 000 ha) et un vaste groupe Carlit-Camporells-Donezan (35 000 ha). Le projet s'étalait sur treize communes des Pyrénées-Orientales, de Porte-Puymorens à la frontière andorrane jusqu'à Fontrabiouse dans le

[236] Les réserves naturelles de Py et Mantet ont été créées en 1984, celle de Prat de Mollo en 1986, celle d'Eyne en 1993 et la réserve naturelle volontaire de Nyer en 1998.
[237] Nohèdes, Conat et Jujols en 1986.
[238] Escouloubre, Le Bousquet et Counozouls, auxquelles s'était adjoint plus tardivement Roquefort de Sault.

Capcir, et sur neuf communes ariégeoises, intégrant notamment le Quérigut, la haute vallée de l'Oriège et une partie de la haute Ariège.

Il n'y a pas eu de réalisation sur ce secteur. Le fait que l'Etat et le Conseil général possèdent une superficie conséquente des massifs du Carlit et des Camporrells n'a pas aidé à la concrétisation des projets de réserves. Les administrations ont privilégié ici la poursuite du classement des espaces de haute altitude au titre de la législation sur les sites, procédures moins contraignantes, ce qui n'a pas empêché l'existence de conflits. Cette tactique est à rapprocher de ce qui fut effectué sur le massif du Canigou. Celui-ci n'avait pas été négligé par les naturalistes de Charles-Flahault mais il était déjà l'objet d'une procédure d'extension du site classé et d'une gestion solitaire de l'ONF ; il n'avait donc pas été considéré dans le cadre de l'étude de préfiguration.

En outre, les communes de Cerdagne et du Capcir n'ont jamais été intéressées par une démarche de création de réserves communales comme cela avait été le cas dans les deux secteurs précédents. Ces communes étaient alors essentiellement préoccupées par l'équipement de la montagne pour la pratique des sports d'hiver. La multiplication des sites d'équipement et les stratégies individuelles conduites par les communes ont rendu impossible la conciliation éventuelle entre la mise en place de réserves et l'aménagement des domaines skiables dans des communes relativement élevées en altitude. Il n'a réellement existé qu'un seul projet de réserve dans ce secteur, celui du Val de Galbe dans le Capcir, obtenue à titre de "compensation d'équipement" ; ce projet n'a toujours pas été concrétisé en dépit de l'engagement du conseil municipal et d'une décision administrative.

Les motivations locales de la création des réserves

Ainsi les réserves naturelles constituées dans le département des Pyrénées-Orientales présentent l'originalité d'épouser en grande partie le maillage administratif des communes, phénomène peu fréquent qui traduit l'utilisation particulière qui a été faite de ce dispositif. Le rôle des collectivités locales a été déterminant, soit par l'apport d'une partie du foncier soit sur le plan administratif.

La phase de création des réserves communales s'est étalée sur une décennie, de 1984 à 1993. Toutes les communes qui souhaitaient créer une réserve s'y sont engagées avant 1987. La période d'émulation a donc été courte. Nous remarquons que ce processus initié avec les communes de Mantet et de Py a précédé les premières lois de décentralisation. Les nouvelles compétences en matière de gestion de l'occupation du sol que les lois Defferre de 1982 et 1983 donnèrent aux municipalités ont placé les conseils municipaux face à un dilemme : elles ont pu percevoir dans les procédures de création en réserve naturelle à la fois une menace

sur leur pouvoir (la confusion avec la procédure parc national étant très courante) mais aussi un potentiel de renforcement de leur propre pouvoir d'intervention sur le territoire communal.

Ces réserves ont pour la plupart été installées sur les vastes espaces interstitiels identifiés par le SAR* de la DDE en 1972, c'est-à-dire là où il n'y avait pas de grands projets d'équipement. Cela ne signifie pas qu'il n'ait pas existé de conflits d'intérêts car ces zones n'étaient pas exemptes d'enjeux. Les élus d'un petit nombre de communes rurales montagnardes ont rapidement saisi les avantages que pouvait leur offrir la création de réserves naturelles, placées dans une orbite de gestion communale. Le renforcement de la maîtrise foncière et du contrôle de la gestion de l'espace communal qu'elles détiendraient par l'entremise du décret de mise en réserve, ont retenu l'attention des municipalités. L'engagement de ces dernières était conditionné au fait que le fonctionnement des réserves relèverait de leur compétence.

Ces éléments sont indispensables pour comprendre l'état d'esprit des communes et expliquent que ces réserves occupent généralement une grande partie de communes dont elles portent d'ailleurs le nom, indice de leur inféodation à une affirmation territoriale de la part des municipalités. Elles expliquent aussi que toutes les réserves naturelles aient été créées de manière consensuelle, c'est-à-dire selon la procédure simple de classement via décret ministériel, fait suffisamment rare pour être relevé.

Cette vague de création de "réserves communales", qui débuta avec les communes conflanaises de Mantet et de Py, a été clairement soutenue par les administrations locales, notamment la DDE et surtout la DDAF. C'est d'ailleurs sur l'initiative du directeur de cette dernière que plusieurs maires des Pyrénées-Orientales firent un voyage en Haute-Savoie afin de visiter le système de fonctionnement des réserves naturelles gérées par l'ASTER. L'implication des collectivités locales de rang supérieur, le Conseil Général des Pyrénées-Orientales et le Conseil Régional de Languedoc-Roussillon a été plus tardive mais s'est révélée indispensable, grâce à leur apport financier, à la viabilité des structures gestionnaires de ces réserves. Le rôle de l'Association Charles-Flahault enfin, organisme d'interface et fortement intégré dans les réseaux notabilitaires du département[239] a été un facteur déterminant de ce processus.

Le morcellement des projets initiaux fut en revanche plus difficile à faire admettre au niveau national, particulièrement au sein du CNPN qui l'accepta difficilement ainsi que certaines dispositions des décrets de réserve jugés trop

[239] De nombreux hauts fonctionnaires (préfets, DDE, DDAF) ainsi que des présidents du Conseil Général ont fait partie à titre privé de cette association.

conciliants avec les activités productives. Cependant deux ensembles de réserves contiguës ont pu être constitués, Py-Mantet en 1984 (auquel s'adjoint Prats-de-Mollo deux ans plus tard) et les trois réserves du Coronat en 1986, gageant ainsi d'une certaine cohérence par rapport aux projets initiaux des grandes réserves. Les réserves créées ne sont en outre pas dépourvues de fondements scientifiques. Nohèdes pour l'entomofaune, la Massane pour les milieux forestiers supraméditerranéens et la vallée d'Eyne pour les associations de plantes à fleurs étaient déjà des sites connus des naturalistes.

2.3.2. L'UTILISATION RESTREINTE DES AUTRES DISPOSITIFS DE PROTECTION DANS LE MASSIF

Les Arrêtés de protection de biotope, spécificité française de l'approche conservatoire des habitats d'espèces

L'Arrêté préfectoral de Protection de Biotope (APB), outil créé par la loi de 1976 pour la protection des milieux de vie des espèces, n'a généralement pas eu bonne presse chez les usagers locaux comme chez certains spécialistes des questions de conservation. C'est un outil considéré comme éminemment administratif et au potentiel d'adaptation faible, très utile dans des cas nécessitant une réglementation précise mais très souvent peu efficace en matière de conservation active.

Dans la mise en place d'un arrêté de biotope, la loi ne prévoit pas la tenue d'un débat de fond sur l'usage du territoire et ne prend guère en compte les droits et les pratiques des usagers et des propriétaires[240], ni l'avis des collectivités puisque leur consultation n'est pas prévue. C'est donc un outil qui n'autorise qu'une faible intégration de la dimension sociale de la protection, inférieure en tout cas à celle d'une réserve naturelle par exemple puisque la création d'une réserve nécessite une enquête publique et peut donner droit à des indemnisations.

Cette faible ouverture au traitement des implications socio-économiques d'une action de protection, s'explique en partie par le fait que, si des interdictions ou des servitudes peuvent être fixées lors de la désignation des arrêtés de biotope, il ne s'agit pas à vrai dire d'une réglementation stricte et pérenne. Le principal intérêt de cet outil est de permettre de territorialiser les enjeux de protection attachés aux objectifs de préservation d'une espèce. Les restrictions de pratiques ne portent donc que sur les atteintes susceptibles d'être effectuées sur des milieux circonscrits.

Cependant, l'utilisation importante qui en a été faite dans certains secteurs des Pyrénées marque un engouement local certain pour ce dispositif, révélateur

[240] CANS Ch., 1997, "La protection des espaces naturels dans la loi du 10 juillet 1976" **in** Société Française pour le Droit de l'Environnement, 1997, *Vingt ans de protection de la nature - hommage au professeur Michel Despax*, op. cit., p. 37-60.

d'une situation particulière. Dans les départements pyrénéens, les arrêtés de biotope ont souvent été utilisés sur l'initiative des fonctionnaires des DIREN, par substitution, afin de pallier l'impossibilité dans certains contextes de mettre en oeuvre d'autres types de procédures. Des exemples illustrent l'utilisation relativement opportuniste de cet outil par l'administration, comme cela a été le cas dans le département de l'Ariège où toute politique de protection classique s'avérait difficile après l'échec du parc national[241].

L'utilisation importante de cette procédure dans le département de l'Ariège, qui dès 1993 comptait 18 des 26 APB existant dans le massif pyrénéen, est une conséquence du climat de défiance qui s'est installé entre les élus locaux et les administrations de l'environnement à la suite du projet de parc national. Celui-ci avait rendu une grande partie des populations locales particulièrement hostiles à toute procédure de protection à grande échelle[242]. La DIREN Midi—Pyrénées a délibérément utilisé l'arrêté de biotope comme voie stratégique pour minimiser les conflits potentiels avec les acteurs locaux et notamment les élus[243]. Les premiers arrêtés ont ainsi été instaurés à partir du milieu des années 1980, dans des secteurs présentant un fort intérêt bioécologique local et n'ont pas suscité de vives oppositions[244].

La surface cumulée des arrêtés de biotope ne constitue pas un indicateur pertinent de l'utilisation de cet outil de protection. Ils sont utilisés à une échelle très ponctuelle, correspondant souvent à un complexe écosystémique. Si l'on ne retient que les seuls arrêtés de biotope ponctuels, leur superficie cumulée dans les Pyrénées atteint tout juste 1 000 ha. Plus rarement, ils ont pu être utilisés pour répondre à des enjeux zonaux comme la protection saisonnière du grand tétras sur l'ensemble du département des Pyrénées-Orientales ou à l'échelle de cours d'eau entiers[245].

L'absence de projets de parcs naturels régionaux

Les parcs naturels sont historiquement des outils plus récents que les parcs nationaux, leur philosophie se fondant sur une approche transversale des problèmes de préservation des paysages et des milieux naturels qui a été initiée par les

---

[241] « *Cet outil* [l'APB] *s'est relativement bien prêté au contexte difficile de l'Ariège car il est mis en place dans un contexte local puisque c'est un outil déconcentré*. » - entretien avec Chargé de mission "sites et paysages" DIREN Midi-Pyrénées, 2001.

[242] Voir à ce sujet GENSE S., 1996, *La valorisation touristique des espaces naturels transfrontaliers en Ariège et dans les Valls de Cadi*, Mémoire de DESS Montagne, Université de Toulouse II - Centre universitaire de Foix, 149 p.

[243] Les APB sont pris par arrêté préfectoral et ne nécessitent pas de procédures d'enquête publique.

[244] On peut citer les APB installés sur des habitats d'espèces rupestres (falaises), des habitats de chiroptères (grottes) et sur une partie du cours de l'Ariège pour la protection des frayères d'espèces piscicoles migratrices.

[245] un APB recouvre tout le linéaire supérieur de la Garonne, s'étendant sur 125 km entre Fos et Grenade s/Garonne ; des APB ont également été mis en place sur les cours supérieurs de l'Adour et des Gaves de Pau et de Lourdes.

natürparken allemands. Dans le courant des années 1960 et 1970, notamment à la faveur des mouvements de rénovation rurale et de montée en puissance des pouvoirs régionaux, la plupart des pays européens occidentaux se sont dotés d'outils équivalents.

Le mode de fonctionnement du parc naturel régional (PNR), outil créé par la DATAR à la suite du colloque de Lurs en 1966, demeure une originalité française. Les PNR doivent leur nom au fait que ce sont des instruments de planification d'objectifs décentralisés, dont l'initiative de création appartient aux collectivités locales et aux régions[246]. Les PNR sont avant tout des formes d'intercommunalités, destinées à initier des stratégies locales d'aménagement du territoire. Selon le contexte d'élaboration et de maturation du projet de charte, dispositif pivot d'un PNR, le parc intègre des orientations spécifiques en matière de développement local[247].

La préservation du patrimoine naturel et la gestion des espaces naturels constituent des objectifs de principe. Il doit y être fait référence lors de la constitution de la charte constitutive d'un PNR mais, en conséquence de la nature consensuelle de cette dernière, négociée entre les partenaires, le degré et les formes de l'action de préservation varient fortement d'un PNR à l'autre.

Le décret de 1975[248] précise ainsi que :

« [Les parcs naturels régionaux] *servent à la protection et l'organisation d'un territoire qui présente un intérêt particulier pour la détente, l'éducation, le repos des hommes et le tourisme en raison de la qualité de son patrimoine naturel et culturel* »

Plus récemment, la loi Paysage de 1993[249] a rappelé les missions des PNR :

« *Les PNR concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel.* »

A la différence des parcs nationaux et des réserves naturelles, les enjeux de préservation du patrimoine naturel auxquels les PNR peuvent concourir ne sont pas censés relever de l'intérêt général. Aussi, ils ne sauraient être *stricto sensu* considérés comme des espaces naturels protégés. Cependant, à l'usage, leur action

[246] Depuis 1975, les Conseils Régionaux sont en charge de leur élaboration ; cependant le rôle de contrôle du Ministère de l'Environnement a été renforcé depuis 1988 et surtout depuis la loi Paysage de 1993.
[247] HOUEE Paul, 1996, *Les politiques de développement rural – Des années de croissance aux temps d'incertitude*, 2ème éd., INRA / Economica, coll. Economie agricole et agroalimentaire, Paris, 321 p.
[248] Décret du 24/10/1975 art. 1.
[249] Loi 93/24 du 08/01/1993 relative à la protection et la mise en valeur des paysages dite « Loi Paysage ».

dans ce domaine est indéniable comme peut en témoigner l'intégration de plusieurs parcs régionaux dans des réseaux d'espaces naturels protégés[250].

Au cours des années 1970 et 1980, cette procédure n'a pas trouvé d'écho dans les Pyrénées alors que beaucoup de PNR ont été créés dans des espaces aux caractéristiques proches : haute montagne rurale (Queyras), espaces de moyenne montagne (Haut-Languedoc, Vosges-du-Nord, Volcans d'Auvergne) ou massifs préalpins (Bauges, Vercors). Le Code de l'Environnement précise pourtant le caractère particulier des parcs naturels régionaux situés en zone de montagne et tout l'intérêt qu'ils peuvent présenter pour les objectifs de protection de la nature :

> « *Les parcs naturels régionaux situés dans les massifs de montagne constituent un instrument exemplaire au service de la protection de l'équilibre biologique et de la préservation des sites et paysages.* »[251]

Deux phénomènes sont à notre avis à l'origine de cette particularité pyrénéenne. En premier lieu, avec la mise en place du parc national des Pyrénées sur la partie occidentale de la chaîne a été déterminée une immense zone périphérique dont nous avons expliqué l'origine. L'étendue de cette zone périphérique a empêché l'émergence de tout projet cohérent de PNR dans cette partie de la chaîne, les dispositions réglementaires interdisant à une commune située dans la zone périphérique d'un parc national d'adhérer à la charte d'un PNR.

Dans les parties centrale et orientale, les projets de parcs nationaux ont longtemps suscité chez les acteurs locaux une confusion entre les deux outils. En Ariège comme dans les Pyrénées-Orientales, une majorité de décideurs locaux défendait le principe d'un refus des structures exogènes établies sur « *le principe de la protection de la nature* » qui auraient intégré de vastes superficies. Il convient d'ajouter à cela les rivalités culturelles et politiques importantes entre les différents secteurs montagnards et le partage d'une certaine culture de l'exclusion du voisin dans les projets de développement du territoire.

Dans les Pyrénées-Orientales plus particulièrement, les débats sur le devenir de la montagne catalane, avaient introduit à partir de 1967 une confusion y compris au sein de l'Association Charles-Flahault qui s'intéressait alors autant à la protection de l'environnement qu'au développement local. L'idée d'un PNR séduisit beaucoup de personnes chez les militants associatifs comme au sein des administrations. Néanmoins ce principe de parc n'a alors pas réellement motivé les élus catalans. En pleine période de développement du tourisme fordiste et d'application des programmes d'aménagement de la côte roussillonnaise et du Plan Neige, un éventuel

[250] L'exemple le plus probant étant fourni par les PNR des Bauges, de la Chartreuse, du Vercors, du Lubéron, du Verdon et du Queyras qui font tous les six partie du réseau alpin des espaces protégés. Le PNR des Vosges du Nord s'est également illustré de longue date par la qualité de ses actions dans le domaine de la préservation du patrimoine naturel.
[251] Art. L. 333-2 du Code de l'Environnement.

parc même restreint à l'arrière-pays montagnard ne reçut jamais un clair soutien des principaux élus, députés et sénateurs. En outre, les clivages politiques importants au sein du département, mais aussi entre le département et la Région Languedoc-Roussillon ont retardé la mise en place des conditions nécessaires au démarrage d'une politique de PNR.

En définitive, ces attitudes affichées à l'endroit des parcs naturels régionaux, allant du désintérêt au refus de principe, sont le reflet du mal français de cette époque : celui d'une posture de défiance présente chez beaucoup d'acteurs locaux vis à vis des innovations s'inscrivant dans le cadre des politiques environnementales, notamment descendantes.

2.3.3. LA GENESE DES POLITIQUES REGIONALES DE PROTECTION EN ESPAGNE

Au cours des années 1980, une querelle entre l'Etat et les autonomies éclata au sujet des prérogatives en matière d'environnement. Nous en avons déjà parlé au sujet des parcs nationaux mais le conflit a rapidement dépassé ce seul dossier. L'ICONA avait perdu beaucoup de compétences et de personnels au profit des services autonomes mais il gardait des disponibilités financières importantes. C'était un moyen pour l'Etat de limiter l'émergence des politiques autonomes dans ce domaine en dépit de la marginalisation de son rôle sur le plan juridique et administratif.

En se réappropriant leur propre espace régional, les autonomies ont très tôt investi le domaine de la protection de la nature, en l'associant souvent à leurs politiques régionales de développement rural. Ainsi en Catalogne a longtemps existé un lien organique entre les administrations de l'environnement, celles de l'aménagement du territoire et de l'agriculture avant qu'elle ne s'en affranchisse en 1991. En Navarre, le lien environnement-aménagement du territoire existe toujours. Les autonomies se sont également dotées de conseils de protection de la nature (1985 en Catalogne et en Navarre, 1993 en Aragon), institutions consultatives auprès des gouvernements autonomes, dotées de prérogatives de supervision quant à la gestion des espaces protégés[252].

Rappelons que les transferts de compétence et de personnels ont été assurés dès 1980 pour la Catalogne, en 1985 pour la Navarre et à partir de 1986 pour l'Aragon. Au cours des premières années du nouveau régime, les autonomies ont essentiellement utilisé les outils fixés dans la loi de 1975 mais elles ambitionnèrent très vite de créer leurs propres outils. Elles ont ainsi inauguré des programmes

[252] Voir les attributions des différents CPN.

spécifiques, motivés par une volonté de rattraper le retard de l'Espagne en matière de politique qualitative de protection zonée. Elles ont ainsi établi des lois autonomes sur la protection de la nature[253].

La loi sur la conservation de la nature de 1989, communément considérée comme une « *constitución conservacionista* », a de nouveau redéfini l'organigramme de la protection de la nature. Elle créa une "Commission nationale pour la protection de la nature" et définit quatre types d'espaces protégés : parcs, réserves naturelles d'intérêt scientifique, monuments naturels et paysages protégés.

Les apports essentiels de la loi de 1989 furent d'une part la redéfinition de la notion d'espace protégé qui intègre désormais les fonctions sociales qui relèvent selon les cas, d'un intérêt culturel, pédagogique, esthétique, scientifique ou ludique. Face au défaut de gestion des espaces protégés en Espagne, cette loi renforça d'autre part la notion de planification en instituant les PORN* et en généralisant les PRUG*. Deux remarques importantes doivent être faites ici :

- La caractérisation des catégories d'espaces protégés n'est plus aussi claire que dans la loi de 1975. C'est une conséquence de l'évolution de l'Espagne vers le régime des autonomies.
- Des confusions demeurent dans la répartition de compétences et d'habilités entre l'Etat et les communautés autonomes. La loi réserve la gestion des parcs nationaux à l'Etat, les Communautés autonomes recevant la gestion des autres espaces protégés ainsi que la possibilité de créer de nouveaux outils sous leur administration propre et donc d'élaborer des lois autonomes sur les espaces naturels protégés.

L'évolution de la protection paysagère en Espagne : un glissement sémantique dans la conception du "monument naturel"

La période franquiste avait été marquée par la quasi absence d'une politique de protection des paysages. La loi de 1975 tenta de dépoussiérer la vieille figure du *sitio natural de intéres nacional* en les transformant en *parajes naturales de interes nacional*. Cet outil de protection ne fut que très peu appliqué en raison de la transition politique. A notre connaissance seule la Catalogne et la Communauté Valencienne ont pris l'initiative de l'intégrer dans leur propre loi sur les espaces naturels[254].

[253] Loi de 1985 de la Generalitat relative aux espaces naturels.
[254] Des *parajes naturals* existent également en Andalousie.

TABLEAU 6 - COMPARAISON DES DEFINITIONS D'ESPACES PROTEGES ETABLIES DANS LE DROIT ESPAGNOL PAR LES LOIS DE 1975 ET DE 1989

Loi de 1975	Loi de 1989
Parc national (art. 7)	Parc national (art. 22)
Espace naturel de superficie relativement étendue définis pour protéger des écosystèmes qui n'ont pas été substantiellement altérés par l'exploitation ou l'occupation humaines. Ce sont des sites de grande importance pour leur faune, leur flore, leur patrimoine culturel, leur finalité récréative et éducative ainsi que la beauté de leurs paysages.	Ce sont des espaces, susceptibles d'être déclarés comme parc par une loi des Cortes Generales, dont la conservation a été déclarée de l'intérêt général de la Nation et la gestion attribuée à l'Etat qui doit en assurer les moyens ; La déclaration d'intérêt général de la Nation s'appréciera sur le fait que cet espace est représentatif d'un des principaux systèmes naturels espagnols cités en annexe de la loi.
Parc naturel (art. 8)	Parcs (art. 13)
Ce sont des espaces que l'Etat, en raison de leur qualité naturelle reconnue, déclare comme parc naturel à son initiative ou bien sur celle des autorités locales, des agences, des sociétés ou des particuliers, en vue de faciliter les contacts entre l'homme et la nature.	Ce sont des espaces naturels, peu transformés par l'exploitation ou l'occupation humaine, qui en raison de la beauté de leurs paysages, de la représentativité de leurs écosystèmes ou de la singularité de leur flore, leur faune ou de leurs formations géomorphologiques, possèdent des valeurs écologiques, esthétiques, éducatives et scientifiques dont l'attention mérite une attention particulière
Des garanties doivent être prises dans ces parcs en vue d'assurer la protection de leurs richesses naturelles telles que l'exploitation raisonnée de leurs ressources, y compris celles de l'élevage, afin de maintenir ou de faire évoluer ce parc dans un état semblable à celui du moment de sa création.	L'exploitation des ressources naturelles pourra y être limitée, en interdisant dans tous les cas les usages incompatibles avec les objectifs qui ont justifié sa création
Réserve intégrale d'intérêt scientifique (art. 9)	Réserve naturelle (art. 14)
Ce sont des espaces naturels de superficie réduite dont la valeur scientifique est exceptionnelle.	Ce sont des espaces naturels dont la création a pour objectif la protection des écosystèmes, ensembles ou éléments biologiques qui en raison de leur rareté, de leur fragilité, de leur importance ou de leur singularité méritent une valorisation particulière.
La priorité est donnée à la protection et la conservation de la faune, de la flore et des particularités physiques, en interdisant les pratiques qui entraîneraient la détérioration, la destruction, la transformation et la défiguration des ensembles biologiques. Ces réserves peuvent être de caractère botanique, zoologique ou géologique.	L'exploitation des ressources doit y être limitée, à l'exception des cas où cette exploitation est compatible avec la préservation des richesses que l'on souhaite protéger.
Sitio natural de interés nacional	Monuments naturels (art. 16)
Parties de l'espace et sites, dans tous les cas de taille réduite, qui sont déclarées comme tels en raison de leur valeur spécifique et unique. La désignation est effectuée en vue d'assurer la conservation de la flore, de la faune, des éléments géophysiques, de la beauté exceptionnelle ou de tout autre élément de nature exceptionnelle. L'accès à ces sites tout comme l'exploitation des ressources doivent être effectués en conformité avec les règles prescrites par le Ministère de l'Agriculture et compatibles avec la conservation des richesses ayant justifié le statut.	Ce sont des espace ou des éléments de la nature constitués notablement de formations d'une beauté ou d'une rareté singulière et reconnue, qui méritent de faire l'objet d'une protection particulière. Sont également considérées comme monuments naturels les formations géologiques, les gisements paléontologiques et les éléments physiques qui présentent un intérêt spécial pour leur singularité ou l'importance de leur valeur scientifique, culturelle ou paysagère.
	Paysage protégé (art. 17)
	Ce sont des espaces particuliers du milieu naturel qui, en raison de leurs valeurs esthétiques, culturelles, méritent une protection spéciale.

Dans les Pyrénées, seule la Catalogne a utilisé l'outil du *paraje natural* exposé dans la loi de 1975. Sans en avoir défini l'exacte signification[255], elle créa plusieurs *paratges naturals d'interès nacional*, version catalane du *paraje natural de intéres nacional*. Il s'agit d'un outil original, difficile à classifier. Néanmoins, ses caractéristiques générales peuvent permettre, faute de mieux, de l'assimiler à la catégorie des outils de protection des monuments naturels. Le classement intervient sur des « *espaces ou milieux naturels de taille moyenne ou réduite qui présentent des caractéristiques singulières ainsi qu'un intérêt scientifique, paysager et éducatif, avec pour objectif leur protection et celle de l'environnement* » [256].

Cette particularité catalane révèle la persistance de la notion de "paysages identitaires" encore attachée à la désignation des *paratges natural d'intéres nacional* dans les années 1980. En effet, les massifs de Pedraforca, de l'Albera ou encore les cônes volcaniques de la Garrotxa (dont quelques-uns uns reçurent temporairement cette désignation) sont intrinsèquement des éléments importants du "folklore paysager catalan".

A la fin des années 1980 sont intervenues des créations de périmètres de protection d'espaces naturels fondés sur une approche paysagère plus précise. La loi de 1989 a exhumé la figure du *monumento natural*, en en faisant clairement un type d'espace protégé. La définition de cet outil de protection, bien qu'assez vague, dépasse la stricte approche paysagère picturale :

> « *Les monuments naturels sont des lieux ou des éléments naturels présentant une singularité, une rareté ou une beauté particulières ; peuvent également être considérés comme monuments naturels, les formations géologiques, les gisements paléontologiques ainsi que des éléments telluriques qui présentent un intérêt particulier en raison de leur singularité ou de l'importance de leur valeur scientifique, culturelle ou paysagère* »[257]

Un autre type d'espace protégé, affilié au précédent, est apparu avec la loi de 1989 ; il s'agit du *paisage protegido*. Cet outil répond à une lecture symbolique du paysage : « *Les paysages protégés sont des lieux du milieu naturel qui, en raison de leurs valeurs esthétiques et culturelles, méritent une protection spéciale* »[258].

Cette typologie duale *monumento natural* / *paisage protegido* a été reprise par les autonomies d'Aragon et de Navarre. Mais leur utilisation a été très limitée dans les Pyrénées : une seule création de *monumento natural* est intervenue, celle des glaciers relictuels du Haut Aragon - l'autre *monumento natural* pyrénéen correspondant en fait à la *reclassification* du *sitio natural de interes nacional* de San

[255] Ce qui fut fait dans la loi 12/1985 du 13/06/1985 du Parlement de Catalogne sur les espaces naturels.
[256] Loi 12/1985 du 13/06/1985 du Parlement de Catalogne sur les espaces naturels, art. 23.
[257] Loi de 1989, art. 16.
[258] Loi de 1989, art. 17.

Juan de la Peña intervenue en 1998. Il n'y a eu aucun classement de site comme *paisage protegido*[259]. Des propositions avaient pourtant été avancées dans le *Plan especial de protección del Pirineo* pour le classement éventuel de plusieurs sites de la périphérie du parc national d'Ordesa (*las gargantas de los Navarros, el desfiladero de las derotas, el valle de Pineta*) mais à l'instar des projets de réserves, elles n'ont jamais été mises en œuvre.

On remarque donc que dans les trois autonomies, les outils rattachés à la catégorie des outils de protection des paysages naturels ont été utilisés ponctuellement et avec parcimonie. En fait les administrations autonomes ont privilégié d'autres outils, consciente du fait que le classement selon la voie de l'approche paysagère impliquait un niveau de protection faible et n'avait pas toujours assuré l'intégrité des sites, en dépit de l'existence de prescriptions réglementaires, surtout dans le cas des *paratges naturals* catalans qui impliquent théoriquement une limitation des usages aux seules activités productives traditionnelles (agricoles, pastorales et sylvicoles) et la restriction possible de la pratique de ces activités. Les autres législations autonomes prévoient un certain nombre d'interdictions portant sur le camping, la circulation, la chasse et les activités de glanage.

La création du *paratge* de Pedraforca a certes permis l'arrêt de l'exploitation de la lignite mais ce type d'outil s'est révélé inefficace dans d'autres situations. La fermeture paysagère du *sitio natural d'interés nacional* de *San Juan de la Peña* qui avait failli totalement disparaître sous la forêt en donne un bon exemple. Le mitage résidentiel constitue un autre exemple de problème qu'ont connu les *paratges naturals* de l'Albera et de la Garrotxa. Ce dernier, qui n'avait pas donné satisfaction vis à vis des principaux enjeux de protection du secteur (la limitation de l'urbanisation sur les cônes volcaniques), a été dans un premier temps complété par des réserves naturelles puis finalement remplacé par un parc naturel.

Stratégies et réussites diverses dans l'utilisation des outils écocentrés

La réserve naturelle n'existait pas juridiquement comme outil jusqu'en 1975. Son apparition dans la typologie des espaces protégés présentée par cette loi répondait alors au souhait émis par les scientifiques de ne pas réduire l'appellation de réserve aux seules réserves de chasse et de disposer d'un outil plus efficace que celui des *sitios naturales* pour des objectifs de protection portant sur de petites superficies. L'appellation "réserve naturelle" recouvre en fait aujourd'hui plusieurs variantes.

[259] L'unique *paisage protegido* de l'Aragon se trouve dans la province de Teruel.

Dans l'esprit de la loi de 1975, les statuts et les attributions des "réserves naturelles d'intérêt scientifique" étaient en fait très proches de celles des parcs nationaux. Deux critères principaux les en distinguaient :

- La surface : la figure de la réserve naturelle est recommandée pour des "espaces de petite taille" ; pour des territoires portant sur plusieurs milliers d'hectares, le classement en parc national devait leur être préféré.
- L'intérêt scientifique était le critère déterminant pour l'octroi du statut de réserve naturelle, ce qui n'était pas forcément le cas pour les parcs.

Selon les objectifs de cette même loi, l'outil a été tout d'abord utilisé dans la planification territoriale propre aux parcs nationaux afin de protéger des espaces de faible étendue présentant un intérêt écologique particulier. Dans la typologie des zonages de parcs dressée par les PRUG, la réserve naturelle correspond ainsi au degré de protection le plus fort. Des secteurs restreints des parcs nationaux d'Ordesa et d'Aiguëstortes ont ainsi été classés en réserve naturelle lors de l'établissement de leurs PRUG respectifs. La typologie de cet outil en fait un instrument assez proche de la conception de la réserve intégrale française.

Le décret de 1982 créa le statut des réserves biologiques, plus souple. Depuis le transfert aux autonomies de la plupart des compétences en matière de conservation du patrimoine naturel, les différents outils d'espaces protégés définis par la loi de 1975 ont été progressivement internalisés dans les législations des autonomies. Au même titre que les parcs nationaux et les parcs naturels, la création des réserves naturelles en tant qu'espaces naturels protégés propres relève désormais de la compétence des parlements autonomes et nécessite généralement une loi de promulgation et donc un débat public et parlementaire sur leur création.

En Navarre, un petit nombre de hauts-lieux paysagers comme la Foz de Arbayún, premier espace protégé déclaré par l'autonomie, bénéficiaient d'un statut de protection. Par la suite l'autonomie a fait de la réserve naturelle l'outil pivot de son premier réseau de protection établi en 1987, année où 38 réserves sont créées, parmi lesquelles seize réserves dont trois intégrales dans la zone pyrénéenne. Le réseau navarrais s'est étoffé en 1989 avec la mise en place des *enclaves naturales*, figures de protection propre à la législation de l'autonomie, utilisées sur des espaces de petite superficie et présentant un intérêt écologique moindre que celui des réserves[260].

En 1993, un autre outil de protection est venu compléter ce système : il s'agit des aires de protection de la faune sylvestre. Bien qu'il ne soit pas considéré par l'administration navarraise comme espace naturel protégé, cet outil fut utilisé en

[260] Il en existe deux dans les Pyrénées navarraises : la hêtraie de Odia dans le massif de l'Iturrumburu, non loin de la vallée des Aldudes et la Foz de Ugarrón sur le cours inférieur du *río* Areta

1995 pour donner une existence juridique aux zonages désignés dans le cadre de l'application de la Directive Oiseaux (les ZEPAs*). Il en existe quatorze, toutes établies dans la zone pyrénéenne et plus particulièrement dans les montagnes d'Areta entre les vallées d'Irati et de Salazar[261]. Espaces protégés de petites dimensions leur superficie cumulée atteint à peine 2 800 ha. Installées dans des zones boisées, ces aires de protection de la faune sylvestre sont destinées à la prévention des dérangements causés par une fréquentation trop importante aux habitats d'espèces forestières et plus particulièrement de l'avifaune. Elles recoupent en général des réserves locales de chasse. En l'espace de quelques années s'est ainsi constitué à l'échelle de la province un système structuré autour de quatre degrés de protection hiérarchisés (voir tableau ci-contre), résolument orienté vers une gestion conservatoire des enjeux de préservation.

La Catalogne, dans sa loi de 1985, reprenait également pour les réserves le dispositif dual, en octroyant aux réserves intégrales des dispositions similaires à la législation navarraise et en développant un dispositif moins strict, les réserves partielles. Le concept profondément conservatoire des réserves intégrales n'a pu être appliqué dans cette autonomie. En revanche, l'outil de la réserve partielle a été très utilisé. Dans les Pyrénées, trois groupes de réserves partielles ont été mis en place :

- La protection de 130 km de biefs de cours d'eau de montagne en 1987.
- Trois sites zonaux ont fait l'objet d'un classement en réserve naturelle partielle : l'Alt Aneu dans la haute vallée de la Noguera Pallaresa, le Baish Aran et l'Albera divisée en deux réserves, l'Albera et Sant Quirze de Colera. Elles ont également été créées en 1987 et sont de taille assez réduite (quelques centaines d'hectares).
- L'ensemble constitué par les vingt-six micro-réserves naturelles partielles de la zone volcanique de Garrotxa est à considérer à part. A l'origine, elles avaient été instituées en 1982 en même temps que le *paraje natural*, comme réserves d'intérêt géobotanique ; elles ont été requalifiées comme réserves naturelles partielles en 1985 lors de la création du parc naturel de la Zone volcanique de la Garrotxa et couvrent une superficie totale de 980 ha sur les 13 400 ha du parc.

Avant de disposer de sa propre loi sur les espaces protégés, la Communauté d'Aragon planifia un système d'inventaire des espaces naturels et un programme de

[261] Décret foral 86-95 du 3/4/1995 relatif aux aires de protection de la faune sylvestre incluses dans des ZPS.

création d'espaces protégés (RENPA*) et mit en place un premier support juridico-administratif dans le cadre de la loi sur l'aménagement du territoire de 1992[262].

Il n'y a cependant pas eu de création de réserve naturelle dans les Pyrénées aragonaises bien que des tentatives aient été effectuées à plusieurs reprises. Un premier projet formulé au début des années 1980 avait envisagé le classement des reliquats glaciaires des sierras intérieures en réserves scientifiques selon le statut de la loi de 1975. Des projets de réserves naturelles dirigées (statut commun) et de réserves intégrales (statut plus restrictif) ont ensuite été étudiés à la fin de la décennie 1980 dans le cadre de la constitution du RENPA[263]. Plusieurs sites pyrénéens ont ainsi été identifiés à l'époque pour intégrer ces types de mesures de protection :

- Trois sites étaient proposés pour constituer des réserves dirigées :
  - la vallée de Bujaruelo, contiguë au PN d'Ordesa y Monte Perdido et classée en réserve de la biosphère ;
  - le secteur de la Canal Roya dans la haute vallée de Canfranc, présentant notamment un important patrimoine géomorphologique relictuel du modelé périglaciaire ;
  - la Sierra de la Peña, abritant déjà le *sitio natural de interés nacional* del bosque de San Juan.
- Le secteur d'Anayet, dans la vallée de Tena, qui constitue une zone relictuelle de tourbières et abritait depuis 1952 l'une des premières réserves cynégétiques d'Espagne était proposé comme réserve intégrale.

Aucune de ces réserves naturelles n'a cependant été créée. L'outil conçu par les services de la DGA* et tel qu'il fut ensuite juridiquement défini dans la loi de 1998, ne pouvait que difficilement s'appliquer aux sites envisagés en raison des enjeux socio-économiques présents dans ces secteurs liés à leur valorisation touristique : l'extension des domaines skiables à Anayet et Tena, des équipements structurants pour accroître le potentiel touristique à Bujaruelo. Quant au site de San Juan de la Peña, il est très fréquenté et culturellement trop important pour se voir affecter un statut de protection écocentré. Depuis la polémique apparue autour de la réserve des Galachos[264], le gouvernement aragonais a préféré ne pas prendre le

[262] Loi 11/1992 du 24/11/1992 des Cortes d'Aragón, relative à l'aménagement du territoire, art. 22. Elle créa les notions de protection active (pour les espaces naturels protégés), de protection passive (régime normal) et de protection préventive (régime spécial transitoire) dans le cadre de la réalisation des études de planification de l'aménagement du territoire.

[263] Voir notamment à ce sujet les propositions avancées dans le document suivant : GOBIERNO DE ARAGON – DEPARTAMENTO DE ORDENANCION TERRITORIAL, OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES, 1993, *Plan especial de protección del Pirineo*.

[264] Les Galachos sont devenus en 1991 la première réserve naturelle d'Aragon ; c'est un site de zone humide de la vallée de l'Ebre très connu, dont l'importance écologique a justifié la classification comme ZEPA au titre de la directive Oiseaux. La pression urbanistique et les projets de grandes infrastructures de voirie menés par une partie de l'administration autonome avaient conduit le gouvernement aragonais à envisager le déclassement d'une partie de la réserve, ce qui souleva l'opposition des associations écologistes.

risque d'engager de nouveaux conflits autour des politiques de protection. Les créations d'espaces protégés sont ainsi restées nettement inférieures aux prévisions de l'administration autonome de l'environnement[265].

L'élaboration empirique des premiers parcs naturels pyrénéens

Bien que cet outil de protection ait été créé par la loi de 1975, les premiers parcs naturels ne furent en fait constitués qu'après le début des transferts aux autonomies des compétences sur la gestion du patrimoine naturel. Contrairement à ce qui était prévu à l'origine, leur élaboration a rapidement échappé à la compétence de l'ICONA pour être appropriée par les autonomies, ce qui a souvent représenté pour elles la possibilité d'initier leur politique propre en matière de création d'espaces naturels protégés. De nombreuses initiatives ont été prises en ce sens dès la promulgation des lois organiques et le parc naturel est devenu en dix ans la figure de protection la plus utilisée en Espagne.

Du point de vue typologique, si l'on se réfère à la loi de 1975 et *a fortiori* à celle de 1989, le lien entre le *parque natural* et l'objectif de protection de la nature est fort. Cette relation est clairement énoncée comme fondement intrinsèque de l'outil, à l'amont de la démarche de classement. Cette qualification a été reprise par toutes les autonomies[266].

Les lois de 1975 et de 1989 ne distinguent pas hiérarchiquement les parcs naturels des parcs nationaux. La distinction s'opère sur des critères de remarquabilité et de représentativité impliquant pour les parcs nationaux un engagement de l'Etat. Ainsi le niveau de protection des parcs naturels n'est pas censé être inférieur à celui des parcs nationaux et le niveau d'exigence en matière de protection doit y être identique[267]. La création des parcs naturels est sanctionnée par une délibération des parlements autonomes et l'édification de lois de classification. Les parcs naturels ont un cadre statutaire strict et individuel et bénéficient du même degré de reconnaissance juridique que les parcs nationaux. Ce fait implique donc que les parcs naturels constituent de véritables espaces protégés.

En vingt ans de pratique, la vocation des parcs naturels a évolué. Ils ont été utilisés au départ par les administrations autonomes comme des outils d'affirmation identitaire et de reconnaissance de leur légitimité, sans réel support juridique et

[265] En 1989 lors du Colloque de Jaca, le représentant de la DGA affichait les objectifs de son service : mise en place d'un système hiérarchisé construit autour de sept figures de protection et déclaration de 109 espaces naturels protégés dont 51 dans les Pyrénées.

[266] Extrait de la loi 6/1998 du 19/05/1998 des Cortès d'Aragon relative aux espaces naturels protégés d'Aragon : « *les parcs naturels sont des aires de dimension assez étendue, peu transformées par l'exploitation ou l'occupation humaine, qui en raison de la beauté de leurs paysages, la représentativité de leurs écosystèmes ou la singularité de leur faune, flore ou de leurs formations géomorphologiques, possèdent des valeurs écologiques, esthétiques, éducatives et scientifiques dont la conservation mérite une attention particulière* […] » (art. 10).

[267] Loi de 1989, art. 10 à 13.

institutionnel autre que la loi de 1975 et son décret d'application de 1977. Ce sont des structures *ad hoc* qui furent alors montées, dont la mise en place répondait à des visions individuelles d'experts, assez proches d'une conception muséographique de la protection. Les premiers projets bénéficiaient d'un idéel social collectif en faveur de la sauvegarde de paysages identitaires, patrimoine des cultures régionales.

Ces créations sont intervenues de surcroît dans un contexte politico-administratif instable où les compétences des services variaient, ces derniers étant inféodés aux grands ministères (agriculture, aménagement du territoire). Cela explique que les premiers parcs naturels aient nécessité plusieurs années d'installation et des remaniements importants de leur statut afin de s'ajuster plus correctement aux contextes territoriaux dans lesquels ils s'inséraient.

La Catalogne a saisi rapidement le dispositif. Dans les Pyrénées catalanes, deux parcs naturels ont été installés dès le début des années 1980. La création du *Parque natural de las sierras de Cadí y Moixeró*, d'une grande étendue, a eu lieu dès 1983[268]. Dans la représentation collective catalane, le massif du Cadí, très ancien site du pyrénéisme régional, constituait avec la Sierra de Montseny et les massifs des Encantats et du Pic d'Estat, l'un des sites emblématiques de l'allégorie montagnarde catalane. Le sentiment identitaire, emulsionné par les activités du Congrès culturel catalan à la fin des années 1970, a été très important pour la réalisation rapide de ce parc.

La création du *Parque natural de la zona volcanica de Garrotxa* est intervenue un peu plus tard, en 1985, autour d'un noyau protégé dans un premier temps dans le cadre du *paratge natural d'interés nacional* établi en 1982[269]. Ce parc exaltait également la symbolique paysagère catalane puisque ses paysages ont été l'une des sources d'inspiration de l'école impressionniste catalane. Très intéressant sur le plan de la construction méthodologique, ce parc se situe cependant en limite de notre aire d'étude. C'est en effet un parc périurbain, concernant une zone rurale de piémont assez densément peuplée et dont les activités agricoles et forestières sont particulièrement dynamiques.

La constitution en 1984 par la Communauté de Navarre du petit *Parque natural del Señorio de Bértiz* d'à peine 2 040 ha[270] dans le piémont pyrénéen, exaltait encore la valeur symboliste attachée à l'utilisation de cette figure de protection. Ce parc fut installé dans une ancienne propriété dont la communauté

[268] Décret 353-983 du 15/07/1983, modifié par la loi de classification du 13/06/1985 du Parlement de Catalogne portant création du parc naturel de Cadí-Moixeró.
[269] Loi 2/1982 du 03/03/1982 portant création du *Paraje natural de intetès nacional* de la zone volcanique de la Garrotxa ; la loi 12/1985 du 13/06/1985 sur les espaces naturels protégés de Catalogne porte création du Parc Natural de la Zona Volcanica de la Garrotxa et le décret 71-1986 du 13/02/1986 en fixa les limites.
[270] *Acuerdo* du Gouvernement de Navarre du 29/03/1984 portant création du *parque natural del Señorio de Bértiz*.

forale avait héritée en 1949 par legs à la condition « *de le préserver sans en changer les caractéristiques et dans l'objectif de le valoriser à des fins récréatives, éducatives, de protection et de recherche sur les écosystèmes naturels* »[271]. Le domaine abritait ainsi un ancien jardin botanique constitué au 19ème siècle. Ce parc est un cas particulier, non représentatif de la typologie de cet outil : d'abord en raison de sa petite taille, ensuite parce qu'il appartient intégralement à la Communauté forale et qu'il est géré et valorisé comme un jardin de nature.

La prise en compte d'objectifs d'aménagement du territoire n'était pas absente des textes fondateurs des premiers parcs mais ce thème était affiché principalement en vue de planifier la protection des éléments naturels. Le décret de création du Parc du Cadí intègre les différents niveaux de lecture de la loi catalane sur la Haute Montagne dont il constitue l'une des premières applications. Mais ce n'est réellement qu'avec la constitution des parcs aragonais qu'intervint réellement un souci de synthèse entre des objectifs de protection et des objectifs de développement socio-économique. La figure du parc naturel évolue dès lors vers un outil hybride.

Ce processus fit l'objet de débats importants sur la finalité de la protection active. Cependant si le principe de la création d'une superstructure destinée à opérer un transfert d'affectation de l'espace a été relativement bien accueilli dans le cas du Cadí, il n'en a pas été de même dans les projets avancés à la même époque dans d'autres parties de la chaîne. Le gouvernement navarrais échoua à la fin des années 1980 dans la constitution d'un parc naturel pyrénéen suite à l'opposition des collectivités locales. La mise en place du réseau de réserves naturelles avait soulevé beaucoup de protestations quant aux restrictions d'usage qu'elle avait impliquées. En outre, les collectivités locales, les *ayuntamientos* et surtout les *juntas de valles*, organismes dotés d'un prestige important dans les vallées navarraises, refusèrent le principe d'une supra-structure pilotée depuis Pampelune, qui aurait limité leur capacité de gestion du territoire local.

De même, l'établissement du premier parc naturel aragonais a été l'objet de nombreuses polémiques. En 1987, l'administration aragonaise tenta de créer un parc naturel d'une très grande superficie (81 000 ha) dans la Sierra prépyréenne de Guara. Dans ce processus, l'administration aragonaise commit l'erreur de reproduire à l'échelle régionale un processus de type descendant. Officiellement créé en 1987 sous le nom de Parque natural de Guara[272], les polémiques qui ont immédiatement suivi le classement du parc ont suspendu son édification[273].

---

[271] PARQUE NATURAL DEL SEÑORIO DE BERTIZ, Memoria de actividad, 2001.

[272] Décret 73-1987 du 09/06/1987 du Département de l'agricu1ture, l'élevage et la pêche du Gouvernement d'Aragon relatif à la création du *Parque natural de la Sierra y cañones de Guara*.

[273] Devant l'opposition locale, l'application du décret fut suspendue un mois après sa promulgation (décret du 29/07/1987 du Gouvernement d'Aragon).

Bien que situé dans un secteur profondément dévitalisé, le périmètre intégrait par son ampleur plusieurs noyaux de population, voire des villages entiers ainsi qu'une proportion importante des finages de plusieurs *municipios*. Les décideurs locaux, qui craignaient la mise en place d'un parc national à l'image de celui d'Ordesa, ont en fait repoussé ce premier projet présenté par l'administration de Saragosse et obtenu l'ouverture d'une enquête publique.

Leur acceptation s'est faite en échange de la prise en compte d'exigences précises formulées par les collectivités et les associations de propriétaires, notamment au sujet de la répartition des compétences dans les instances dirigeantes du parc. En application de la loi de 1989, l'approbation définitive s'est faite dans le cadre de l'édification d'une loi autonome promulguée en 1990[274]. Le périmètre du projet initial fut décomposé entre le parc proprement dit, une zone périphérique, le reste du périmètre d'origine devenant une simple réserve de chasse. Ce réajustement s'accompagna de l'engagement à faire du parc naturel un outil structurant, propice à la reconstruction de l'économie locale notamment autour du tourisme vert et sportif.

La création du *Parque natural de Posets-Maladeta* conduite quelques années après celle de Guara[275] fut menée dans un contexte social plus serein. C'est le premier parc naturel installé en haute montagne ; il s'étend sur les hautes vallées de Gistaín et de Benasque, abritant les deux plus hauts massifs pyrénéens, ceux de la Maladeta et des Posets. Sa création a correspondu au choix des décideurs locaux de privilégier une voie de développement touristique orientée vers le tourisme rural et le tourisme vert. Le parc naturel devait donc servir comme un instrument affichant les qualités du site et permettre la planification des activités et des aménagements.

La Maladeta demeure en effet l'un des massifs les moins aménagés de la chaîne. Les pressions extérieures ont pourtant été récurrentes : projets d'équipements hydro-électrique, prévisions d'équipement de nouveaux domaines pour la pratique des sports d'hiver, projets structurants d'infrastructures de communication (route transfrontalière entre la haute vallée de la Pique et Benasque) et de transport énergétique (passage d'une ligne THT depuis la France par la vallée de Gistaín). Le parc des Posets-Maladeta a d'abord été l'instrument d'une stratégie de défense du territoire et de positionnement des collectivités locales contre une ingérence supplémentaire d'acteurs exogènes.

[274] Loi 14/1990 du 27/12/1990 des Cortès d'Aragon portant création du *parque de la Sierra y cañones de Guara*.
[275] Loi 3/1994 du 23/06/1994 des Cortès d'Aragon portant création du *parque de Posets-Maladeta*.

CONCLUSION

La fin de la période fonctionnaliste a donc été marquée par l'apparition de nouveaux acteurs. Parmi les collectivités tout d'abord : les autonomies en Espagne mais aussi les *ayuntamientos*, les communes en France. Parmi le monde socio-professionnel ensuite : certains usagers de l'espace montagnard sont désormais associés à la conduite des politiques de protection ; c'est principalement le cas des organisations cynégétiques et des associations de défense de l'environnement.

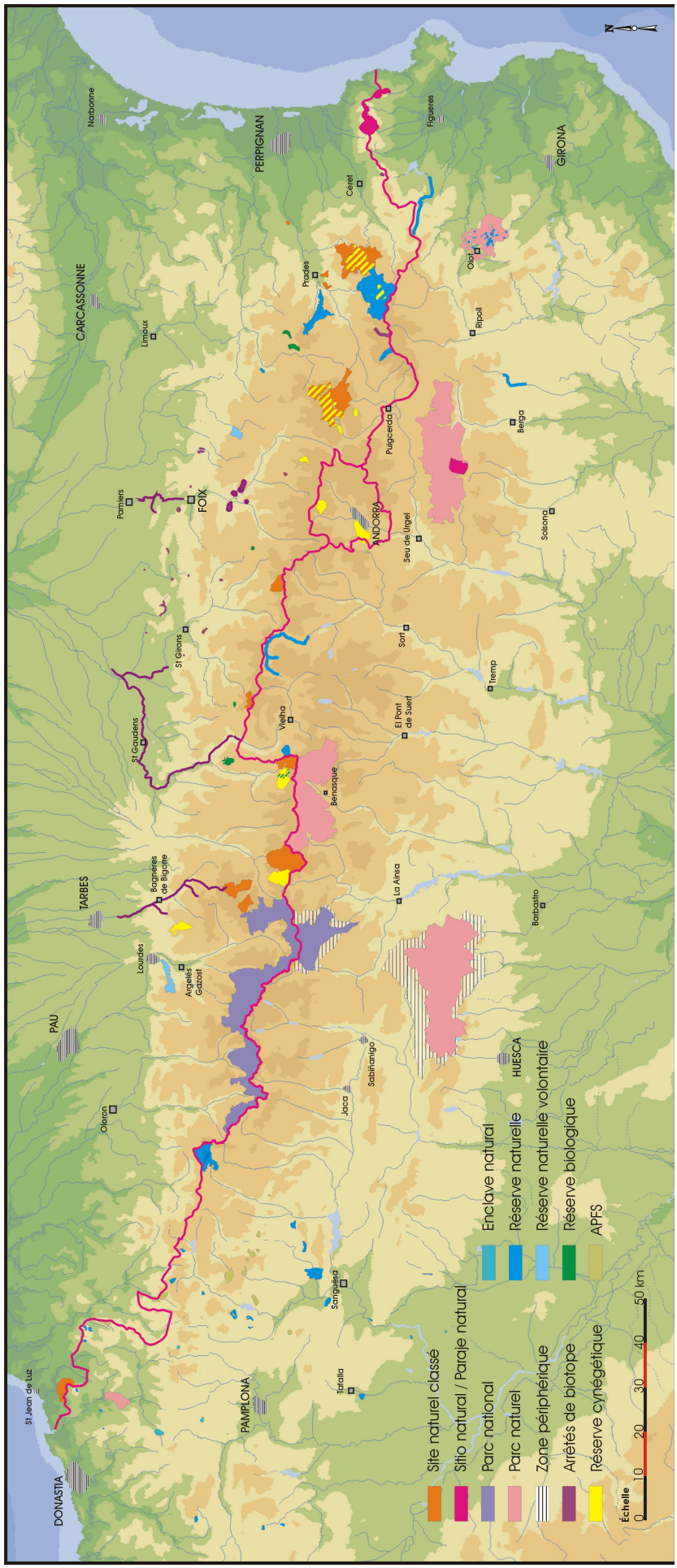
En Espagne, en dépit de la loi nationale de 1989, il n'y a plus à la fin de cette période de politique de protection de la nature répondant clairement à des objectifs globaux. La politique des parcs nationaux est en recomposition. En outre, la prise en main du domaine environnemental par les administrations des autonomies s'est accompagnée de deux évolutions majeures. D'une part l'apparition de conflits autour de l'application des nouvelles procédures de protection, essentiellement due au retour dans le jeu de régulation des acteurs locaux qui sont désormais en mesure de s'opposer à un échelon politico-administratif plus proche. D'autre part, l'élaboration d'instruments nouveaux, spécifiques à chaque territoire, a été source de diversification mais aussi de complexification.

En fait, les territoires pyrénéens semblent avoir été peu préparés à gérer cette mutation organisationnelle des politiques de protection car l'intégration de la protection au tissu local n'avait pas été réalisée durant la période précédente. La logique d'une protection fonctionnaliste cantonnée à des espaces considérés comme contre-productifs a été dépassée. Cependant, face aux enjeux du développement local que posent les régions de montagne ont émergé des interrogations sur les finalités des politiques de protection.

A la fin de cette période, les scientifiques à l'image de Fermín Rodriguez Gutierrez[276], perçoivent ainsi le danger d'une évolution structurelle tendant à faire de l'espace naturel montagnard un lieu dominé par ses nouvelles fonctions sociales, qui serait réduite à un territoire récréatif dont on chercherait à gommer les aspects naturels négatifs perçus comme des contraintes. Ils y perçoivent le risque d'une nouvelle forme de fonctionnalisme montagnard. Cette interrogation est plus prononcée sur le versant espagnol.

[276] RODRIGUEZ GUTIERREZ F., 1993, "El Balance de un decenio de política de montaña en España (1982-1992)", *Ería*, p. 61-72.

CARTE 5 - CREATION D'ESPACES PROTEGES DANS LES PYRENEES ENTRE 1980 ET 1995



Dans les Pyrénées françaises également, le décalage s'avère important entre les objectifs régulateurs d'une politique de la Montagne désormais en voie de structuration et l'intégration difficile des espaces protégés dans le tissu territorial. La protection de la nature subit par contre coup le manque d'enthousiasme pour la construction d'une politique nationale de l'environnement[277] et l'interface protection de la nature/développement montagnard, bien que désormais institutionnalisée, est difficile à mettre en place.

La place de la montagne pyrénéenne et ses usages ont changé. Les conflits se font plus fréquents en raison des enjeux d'équipement de la montagne induits par le modèle de développement poursuivi. S'il existe plus de lieux de régulation, les négociations se font plus ardues en raison de la multiplicité des acteurs et de la pluralité des rôles tenus parfois par certains individus.

[277] Voir à ce sujet THEYS J., "Vingt ans de politique française de l'environnement : les années 70-90 – Un essai d'évaluation", **in** BARRAQUÉ B. & THEYS J. (dir.), 1998, op. cit., p.17-40.

CHAPITRE TROIS
LA RECOMPOSITION DES PRATIQUES DE LA PROTECTION AUTOUR DES NOUVEAUX ENJEUX EUROPEENS ET REGIONAUX DEPUIS 1995

INTRODUCTION

Le milieu de la décennie 1990 marque une nouvelle charnière dans l'histoire pyrénéenne de la protection de la nature. Dans le chapitre précédent, nous avons abordé la question des mutations institutionnelles, juridiques et sectorielles qui se sont initiées dans le courant de la décennie 1980, en amenant beaucoup d'innovation mais aussi de la confusion, suscitant des conflits où transparaît un comportement de rejet de la part des populations locales qui a peu évolué.

La période qui s'ouvre au milieu des années 1990 est marquée par l'affirmation d'une nouvelle "mythologie localiste". Ce courant de pensée recherche systématiquement la signification des actions proposées dans le développement que l'on veut rural, local et montagnard. Les opérations entreprises autour des programmes européens LEADER* et INTERREG*, l'investissement plus marqué des appareils régionaux dans l'équipement et la réalisation de nouvelles infrastructures, interrogent les acteurs locaux sur leur place comme force de proposition et d'action.

L'Union Européenne intervient désormais comme un acteur de premier plan, en fixant de grandes orientations stratégiques en matière de politiques de protection (programme Natura 2000) mais aussi en matière de développement sectoriel (élaboration du deuxième pilier de la PAC) et régional (réforme des fonds structurels). Cette situation suscite en retour des sentiments partagés chez les acteurs locaux, tiraillés entre une remise en cause de la technocratie dépersonnalisée bruxelloise et le bénéfice des apports financiers indispensables à la conduite des projets locaux.

Dans le sillage du Sommet de la Terre de Rio, les années 1990 ont marqué l'émergence institutionnelle de nouveaux concepts référents, tels ceux de biodiversité et plus particulièrement de développement durable. Progressivement intégré dans les discours, la référence au développement durable, demeure cependant galvaudée par la fluctuation sémantique du terme, tout en s'affichant en nouvel objectif des politiques environnementales.

3.1. LES EVOLUTIONS DE LA PROTECTION INSTITUTIONNELLE EN FRANCE ET LE ROLE CROISSANT DE NOUVEAUX ACTEURS

La construction d'une administration spécifique de l'environnement n'a pas produit tous les effets attendus. Au début des années 1990, la politique française de protection de la nature semble au point mort, marquée par le tassement de ses budgets, la remise en cause des parcs nationaux par les acteurs locaux et un climat conflictuel entre les milieux associatifs de défense de l'environnement et les usagers socioprofessionnels de l'espace rural. Dans un contexte de crise économique, elle fait l'objet d'une attention moindre de la part des gouvernants.

L'administration du ministère de l'environnement, surtout après la mise en place de ses services régionaux déconcentrés en 1991, les DIREN, a essayé de raffermir son rôle au sein de l'appareil institutionnel. Cependant, beaucoup de forces contraires contrarient et bloquent même les initiatives de cette administration qui se trouve confrontée à des difficultés de réforme. A peu d'intervalle, trois lois abordent le domaine de la protection[278] ; elles ont apporté quelques modifications qui n'ont pas toujours été très claires quant au principe de protection de la nature.

La révision de la Politique Montagne inaugurée avec la LOADT a été défavorable au principe de protection affiché dans la loi Montagne de 1985. Les dispositions de cette loi concernant la protection des espaces naturels ont été souvent critiquées par les collectivités locales parce qu'elles sont considérées qu'elles grevaient trop lourdement les possibilités d'aménagement et, par relation, de développement des économies locales. Les professionnels de l'aménagement mais aussi certains élus, notamment les maires des communes-stations, ont eu tendance à considérer avec excès le caractère protectionniste contenu dans la loi Montagne, en le décrivant comme une contrainte forte. Ce n'est pourtant juridiquement pas le cas[279].

Nous avons vu dans le chapitre précédent que cette loi n'avait posé que deux principes de protection *stricto sensu*, les autres dispositions se référant non pas à une approche normée mais à un principe transversal de "préservation" ; les dispositions pratiques sont donc mises à la discussion et interprétées au cas par cas. Ce sont les institutions de la montagne (Le Conseil National de la Montagne et les

[278] Loi 95-101 du 02/02/1995 relative au renforcement de la protection de la nature, la LOADT (loi 95/115 du 04/02/1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) et la LOADDT (loi 99/533 du 25/06/1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire).

[279] On peut citer comme exemple d'inflation du discours l'intervention de M. B. Piras le 12/03/1998 à l'Assemblée Nationale lorsqu'il parle « *des nombreuses obligations de protection pour les communes de montagne, avec par exemple la loi Montagne* ».

ENCADRE 5
LES RESTRICTIONS APPORTEES AUX PRINCIPES DE PROTECTION INSCRITS DANS LA LOI MONTAGNE JUSQU'A LA LOI SOLIDARITE ET RENOUVELLEMENT URBAIN

Les restrictions apportées au principe de discontinuité de l'urbanisation (art. L 145.3 du Code de l'Urbanisme) par l'amendement à la loi Montagne du 9/02/1994 (Loi Bosson) constituent un assouplissement des conditions de l'extension du foncier bâti. Passage de la notion de "continuité à partir des bourgs et villages existants" à celle de "continuité à partir des bourgs, villages et hameaux existants". Cette subtilité sémantique a servi pour la réalisation de nombreux projets mais a aussi augmenté les contentieux administratifs, la notion de "hameau" étant alors pour le moins confuse.

La LOADT de 1995 a porté un deuxième coup sérieux aux aspects de protection contenus dans la Loi Montagne d'une part et à son caractère normatif d'autre part :

- **L'abandon des prescriptions particulières**.

Ces additifs techniques de la loi (art. 144 et 145 de la Loi Montagne) devaient être établis pour chaque massif et prévoir notamment des prescriptions de protection pour être utilisées lors de la préfiguration de certains aménagements futurs ; ils n'ont jamais vu le jour ni dans les Pyrénées ni ailleurs et ce bien qu'ils n'aient pas de valeur juridique contraignante[280].

- **L'autorisation de réfection et d'extension limitée des constructions existantes et des installations ou équipements d'intérêt public incompatibles avec le voisinage des zones habitées**.

Cependant, la LOADT accorde cette autorisation prioritairement pour la réfection des chalets d'alpage (granges foraines et cabanes dans les Pyrénées), avec un contrôle via les Commissions des Sites. Cette initiative peut donc a priori avoir un impact positif sur le maintien de la vie agricole puisque ces réfections ne peuvent intervenir qu'en liaison avec le maintien d'une activité agropastorale au moins saisonnière.

La Loi SRU de 2000 a réduit en montagne la règle de la constructibilité limitée (comme pour la loi Littoral), en modifiant l'article L-145.3 du Code de l'Urbanisme d'une part sur les aspects concernant l'urbanisation en continuité, puisqu'elle définit une nouvelle possibilité d'y déroger[281] et d'autre part en autorisant l'accomplissement de "*travaux d'adaptation*" sur toutes les constructions et installations existantes. Enfin l'article 33 de la loi SRU modifiant l'article L-111-1-2 peut être l'initiateur de processus d'urbanisation à venir car en introduisant dans la régulation de l'urbanisme en montagne des critères démoéconomiques, les dispositions qui y figurent[282] risquent d'être utilisées comme un argument déterminant par les communes de montagne souhaitant justifier des opérations immobilières futures.

Ces évolutions se sont opérées dans un contexte où la question environnementale a peu fait l'objet de débat au sein de la construction de la Politique de la Montagne. D'une part, entre 1996 et 1999, aucune réunion du CNM n'au eu lieu ; d'autre part les travaux et les débats du nouveau CNM installé en 1999 illustrent la marginalisation des problématiques environnementales. Le groupe de travail sur l'environnement qui existait dans le précédent CNM a disparu. L'environnement est désormais un thème transversal des trois commissions installées dont aucune n'a spécifiquement en charge la préservation du patrimoine naturel.

---

[280] LEVY-BRUHL V. & COQUILLART H., 1991, *La gestion et la protection de l'espace en trente fiches juridiques*, Ministère de l'Environnement.

[281] En sus des « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement », l'urbanisation pourra également se faire « **à titre exceptionnel** et après accord de la chambre d'agriculture et de la commission des sites » sous la forme de « zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées ».

[282] Loi SRU, art. 33 : « Des constructions peuvent être autorisées par délibération du conseil municipal en dehors des parties actuellement autorisées lorsque l'intérêt de la commune le justifie et **en particulier lorsqu'il s'agit d'éviter une diminution de population communale** » (souligné par nous).

Comités de massif) ainsi que la jurisprudence administrative qui ont progressivement forgé le contenu de ce principe.

A partir de 1994 interviennent plusieurs tentatives de révision de la loi Montagne, notamment sous l'influence de décisions politico-juridiques qui ont jeté le discrédit sur la procédure[283], à un point tel que certains ont parlé d'un « *réveil du lobby montagnard* »[284], c'est-à-dire d'une nouvelle offensive des acteurs locaux de l'aménagement. Cette évolution a été vécue comme un échec par ceux qui souhaitaient faire de la Loi Montagne le support à une politique globale de la protection.

Plus qu'un virage, les années 1994/1995 ont signifié un réajustement de la Politique Montagne dans le sens de l'aménagement, en ouvrant de nouvelles dispositions permettant de limiter les entraves aux opérations d'équipement touristique. On ne peut pas cependant affirmer que juridiquement la loi Montagne ait été vidée de ses dispositions en matière de protection. D'abord parce que ces dernières étaient normativement très réduites. Ensuite parce que les principes de la loi restent théoriquement les mêmes. Cette évolution de la loi Montagne s'inscrit en fait dans un contexte plus large de désengagement progressif de l'Etat en matière de politique active de protection.

3.1.1. LES PROBLEMATIQUES ACTUELLES DE L'APPLICATION DE LA POLITIQUE DES SITES CLASSES

La déconcentration de la procédure du classement des sites en 1988 n'a pas eu d'effets importants sur le fonctionnement de cette politique car les autorisations de travaux demeurent délivrées au niveau du ministère. Au plan local cependant, des changements de stratégies ont été effectués.

Les nouvelles orientations stratégiques des procédures de classement

Le classement du Cirque de Cagateille dans le Haut Couserans marque un nouveau virage de la politique des sites dans les Pyrénées. Bien qu'étant intervenue la même année que le classement du bassin du Lanoux (1993), cette opération a été menée dans un contexte particulier, en vue de faire échec au projet d'extension d'un domaine skiable. Une telle utilisation de la législation sur les sites, clairement antagoniste à un projet d'équipement, n'avait plus été affichée depuis le classement du site de l'Oule-Pichaleye à la fin des années 1970 ; encore celui-ci était-il

[283] GONZALES G., 1999, "L'institutionnalisation des tensions : l'environnement contre l'urbanisation en montagne", **in** HENRY J.-P. & SEGUR P. (textes réunis par), 1999, op. cit., p. 143-158.
[284] COMMISSARIAT AU PLAN, *La politique de la montagne*, vol. 2.

intervenu, rappelons-le, avec l'assentiment des collectivités locales, dans la perspective d'une atteinte éventuelle à l'intégrité de la réserve naturelle du Néouvielle.

Depuis lors, plusieurs classements ont été opérés au titre de la législation sur les sites naturels. L'action des services des sites des DIREN a donc surtout porté depuis sur des secteurs concernés par des problématiques d'aménagement :

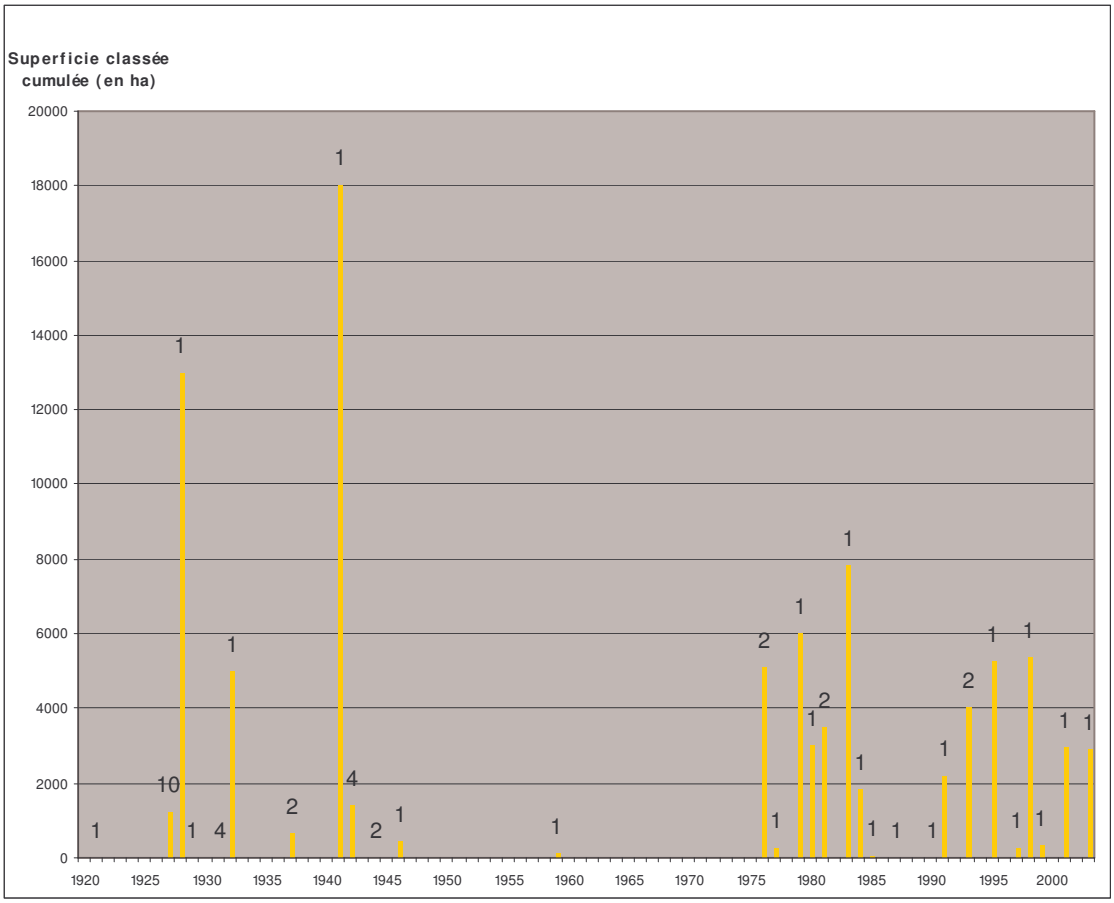
- Dans les Pyrénées-Atlantiques, trois sites ont été classés ces dernières années: le "Vallon du Soussoueou" en Ossau en 1995 ; en Aspe les sites du "Fort du Pourtalet et Chemin de la Mâture" en 1997 et du "Défilé d'Esques" en 1999 ;
- Dans les Hautes-Pyrénées, la "Haute vallée du Louron" a été classée en 1998 ;
- En Ariège, l'ensemble "Montségur et ses environs" en 2001 ;
- Enfin dans les Pyrénées-Orientales, le site du "bassin de la Baillaury" dans l'arrière-pays banyulenc a été classé en 2003.

Ces classements qui sont, à l'exception des deux sites de la vallée d'Aspe, notables par leur vaste superficie, témoignent de l'intérêt que l'administration et les pouvoirs publics portent toujours à la législation sur les sites classés comme instrument de protection. Les classements opérés au cours de la période récente se répartissent en deux catégories : l'aboutissement de vieux projets, déjà envisagés au cours des périodes précédentes (Soussoueou, Haut Louron) ; la réalisation de classements portant sur des secteurs inédits, qui furent surtout fonction de contextes locaux et de choix tactiques de la part de l'administration de l'environnement (Défilé d'Esque, Montségur).

La politique des sites apparaît en fin de compte comme le plus ancien instrument réglementaire de gestion restrictive de l'occupation du sol ayant été utilisé dans les Pyrénées. Le massif pyrénéen totalise en 2003 pas moins de 50 sites naturels classés, couvrant plus de 94 000 ha au total, ce qui en fait l'outil de protection du patrimoine naturel et paysager le plus utilisé sur le versant français en nombre et en superficie. Au final, en dépit d'un réseau conséquent recouvrant une grande superficie et une gamme variée de paysages, la politique des sites présente à l'échelle du massif assez peu de cohérence tant sur le plan typologique que sur celui des objectifs des sites classés. Nous en présentons un bilan détaillé en annexe (cf. Annexe A5) qui rend compte de cette extrême diversité.

Ce vaste réseau cache en effet une hétérogénéité de situations et l'administration de l'environnement s'est rendue à l'évidence d'un nécessaire réajustement des classements existants. En Midi-Pyrénées, l'administration opère ainsi une révision des nombreux périmètres classés. Les limites de vieux sites sont

FIG. 7 - LES CLASSEMENTS DE SITES ET MONUMENTS NATURELS DANS LES PYRENEES



On distingue sur ce graphique les quatre phases de la politique des sites naturels classés dans les Pyrénées :

- années 1920/1930 : monuments naturels proches des stations thermales ; cas particulier des sites-bassins versants de fond de vallée
- années 1940 : petits sites et monuments naturels ponctuels
- fin des années 1970/années 1980 : grands ensembles paysagers naturels ; prévention des aménagements ; début des opérations de *reclassification* et d'extension de sites
- années 1990/début des années 2000 : "sites opportunistes" ; poursuite des opérations de *reclassification* et d'extension de sites

TABLEAU 7 - BILAN DES MENTIONS SPECIFIEES DANS LES ACTES DE CLASSEMENT DES SITES NATURELS PYRENEENS (POUR LES CLASSEMENTS ULTERIEURS A 1930)

Artistique	Pittoresque	Historique	Scientifique	Légendaire
2	17	3	4	0

corrigées. Dans la dynamique de l'OGS[285] et de l'intégration de son périmètre dans le site du Patrimoine Mondial "Pyrénées, Mont Perdu, Cirques et canyons", le site de Gavarnie a été révisé en 1997. Il intègre désormais les parcelles privées, jusque-là enclavées, afin de donner plus de cohérence au site et de permettre un renforcement de l'emprise de la législation sur les sites. Une proposition de révision du site du Col du Tourmalet a également été lancée, afin d'exclure la partie urbanisée du site (la station de la Mongie) et d'étendre le site sur l'ensemble du massif du Pic du Midi de Bigorre. Dans les Pyrénées Orientales, des réflexions sont engagées depuis plusieurs années entre les administrations de la DIREN et du SDAP et les collectivités sur l'extension des périmètres des grands sites naturels du Carlit et du Canigou.

Si l'on dresse le bilan de huit décennies d'application de la politique des sites dans les Pyrénées, on se rend compte que l'emploi des critères de classement reflète la grande confusion entourant la législation sur les sites, caractéristique de cet instrument à géométrie variable. Sur l'ensemble de la période, c'est le critère "pittoresque" qui a été le plus couramment sollicité et souvent le seul mentionné dans les textes. Or, c'est la notion la plus subjective parmi les critères définis dans la loi de 1930. Son usage abondant et redondant s'explique d'une part par l'absence de justification administrative nécessaire à la rédaction de l'acte de classement et d'autre part en raison des motivations particulières ayant présidé au classement de certains sites, pour lesquels la mobilisation des autres critères aurait été difficile.

Nous remarquons ainsi que les classements opérés pendant toute la période fonctionnaliste sont très éloignés de préoccupations propres au domaine de la protection de la nature. Bien que cette dernière n'en soit pas l'objet fondamental, elle pouvait être utilisée pour servir de support à une réserve naturaliste. Un seul classement a été effectué dans ces conditions (le vallon d'Estibère) jusqu'à l'émergence d'une nouvelle stratégie d'utilisation de la politique des sites.

Depuis la fin des années 1970 cependant les autres critères de la loi de 1930 sont plus souvent utilisés. L'importance scientifique ou la valeur patrimoniale culturelle (critères "artistique" et "historique") d'un site sont plus souvent sollicitées. Dans le contexte d'évolution de la notion de protection que nous avons connu depuis les années 1970, les classements pratiqués sur de grandes superficies ont volontiers mobilisé les problématiques évolutives écologiques afin d'apporter des éléments de légitimation à leur ampleur territoriale.

[285] Une démarche d'Opération Grand Site (OGS) doit théoriquement s'accompagner d'une extension du périmètre protégé au titre de la loi de 1930. Cette disposition n'a pas encore été appliquée dans le cadre de l'OGS du Canigou.

Les problèmes d'efficacité de la législation sur les sites

L'utilisation de la procédure des sites classés a révélé deux limites liées à la conception philosophique et technique de la loi de 1930. La première est l'absence de définition précise du cadre d'application matériel de la loi qui n'établit pas exactement ce qui doit être compris derrière la notion de "site naturel" et quels doivent être les objectifs concrets attachés à l'existence de sites naturels classés. La seconde réside dans l'inexistence de prescriptions d'objectifs accompagnant dans les procédures de classement. La législation de 1930 n'intègre pas le fait que les espaces sont soumis à des logiques de gestion effective. Elle est demeurée un instrument de protection intentionnelle. Ce décalage entre le statut d'une procédure réglementaire, essentiellement construite sur la perception du paysage et le fait que les espaces montagnards sont soumis comme tout espace à des dynamiques de mutation sociale, écologique et donc paysagère, a été souligné à de nombreuses reprises, dévoilant l'impossibilité de l'outil à assurer la pérennité de l'objet ayant justifié sa mise en place. Dans le massif pyrénéen, les problèmes notés relèvent essentiellement de deux types de cas.

Dans certains périmètres classés, l'évolution du couvert végétal a tout d'abord pu supprimer progressivement l'intérêt paysager ayant justifié le classement. Le double phénomène de déprise agropastorale et de conquête forestière a radicalement transformé la physionomie de beaucoup de sites classés de montagne, *a fortiori* parmi les plus anciens. L'exemple des "hauts lieux pittoresques" des vastes sites classés des vallées des gaves est démonstratif : la cascade du Lutour, enfouie sous la forêt n'offre plus aucun panorama paysager de même que le chaos de Coumély au-dessus de Gèdre qui a presque disparu sous les noisetiers. C'est également le cas de sites classés beaucoup plus récemment comme le cirque de Cagateille, dont l'intérêt réside dans la combinaison des paysages minéraux et d'eau vive. Les parois du cirque sont assez rapidement colonisées par la forêt en raison de la modification de certains mécanismes naturels (raréfaction des avalanches) ; l'abandon progressif des pratiques agropastorales favorisent également l'enfrichement du plancher du cirque et la colonisation des bas versants, masquant progressivement parois et cascades.

D'autre part, le fait que les pratiques de gestion effective des milieux pouvaient également entraîner des conséquences dommageables sur l'évolution paysagère des sites naturels classés n'a été intégré que tardivement. Le cas du massif du Canigou constitue un témoignage intéressant. Avant l'élaboration de l'OGS dans le courant des années 1990, la politique de mise en valeur forestière menée par l'ONF mais également par des entrepreneurs et propriétaires privés, combinée au développement *ad hoc* d'une exploitation touristique anarchique des patrimoines que

recèle cette montagne riche en symboles, ont favorisé la construction de nombreuses pistes[286]. Il s'est ensuivi une pénétration accrue du massif. Celle-ci, combinée à l'impact des travaux de terrassement et d'ouverture des pistes, a entraîné une modification des milieux allant dans le sens d'un appauvrissement de la diversité spécifique, suite aux dérangements de la faune et des habitats d'espèces et d'une dégradation des sols en raison des phénomènes d'érosion régressive.

Ce déficit de prise en compte de l'aspect dynamique de l'évolution des milieux d'une part et des pratiques de valorisation de l'espace d'autre part, a conduit les pouvoirs publics à tenter de débarrasser la procédure de classement des sites de son aspect de protection muséographique, d'outil de protection "passive" pourrions-nous dire. Dans le massif pyrénéen, une première initiative avait été prise en 1987 lors du classement du gouffre d'Esparros. Le décret de classement avait prévu en effet une disposition atypique : les conditions d'exercice des activités touristiques dans le site devaient être fixées précisément et validées par l'autorité administrative, cet usage étant jugé susceptible de porter atteinte à "l'intégrité" du site[287].

La mise en place depuis quelques années, sur un petit nombre de sites et à titre expérimental, de l'expérience des "cahiers" ou "schémas de gestion" visait à rendre plus concrète la législation de 1930 en faisant émerger une conscience collective autour des enjeux de gestion d'un site classé. Dans cette opération était recherchée une véritable concertation des acteurs prenant part à la gestion effective des sites, afin de dégager un projet prospectif d'évolution à moyen terme (à l'horizon des 10 ans). Néanmoins leur effet est sensiblement limité. Tout d'abord ce sont des documents facultatifs, dont l'élaboration est engagée sur l'initiative de l'administration ; leur valeur reste donc incitative pour l'ensemble des partenaires. Ensuite, ces schémas ne sont pas mis en place sur tous les sites. Ils le sont essentiellement sur des sites très fréquentés, où se situent de forts risques d'une évolution dans le sens d'une dégradation de la qualité paysagère à court terme, liée à l'aménagement du site, c'est à dire principalement sur les sites intégrant des domaines skiables et de gros équipements touristiques.

A partir de 1995, la préparation de trois cahiers de gestion a ainsi été effectuée dans les Hautes-Pyrénées. A cette occasion est apparue la nette différence entre des sites où existaient un nombre limité de pratiques de gestion effective, pour

[286] Notamment sur le versant méridional du massif.

[287] Décret du 30/10/1987 portant classement du Gouffre d'Esparros (65) : art. 2 « *Les conditions d'aménagement et de visite de la cavité seront déterminés par un arrêté du Ministre chargé de l'Environnement* » ; deux arrêtés ministériels ont été pris en conséquence en 1989 (arrêté du 04/05/1989) puis en 1999 (arrêté du 04/05/1999).

lesquels un document de planification à moyen terme pouvait avoir un sens[288] et des sites où une gestion d'ensemble semblait difficilement possible du fait de l'absence de dynamique coercitive et d'une hétérogénéité des pratiques au sein du périmètre concerné. C'est ce qu'a révélé le document produit sur le Vallon de Salut[289], site inscrit depuis 1949 et pour lequel l'administration envisage un classement depuis douze ans afin d'éviter l'urbanisation et le mitage sur ce secteur. Les difficultés qu'éprouve la DIREN à faire classer ce vallon localisé en zone périurbaine illustrent d'ailleurs d'autres limites d'utilisation de la procédure[290].

Ces schémas de gestion offrent cependant une perspective positive qui réside dans l'infléchissement d'une gestion trop administrative de l'outil. Les sites classés renvoient en effet traditionnellement l'image d'une protection figée, iconographique, dont l'intégration dans les dynamiques de l'aménagement rural s'effectue essentiellement par le biais des servitudes réglementaires qu'ils imposent. Si selon certains experts[291] ces schémas ont eu un impact positif dans l'amélioration de la gestion technique des domaines skiables en site classé, on peut cependant s'interroger sur l'efficacité fonctionnelle de l'outil car ils demeurent jusqu'à présent des documents facultatifs. De plus, les partenaires aménageurs ne retirent aucun bénéfice direct. Ils ne sont pas incités à s'impliquer étroitement dans la préparation des schémas puisque tous les projets continuent à être instruits selon la procédure habituelle relative aux règles d'urbanisme propre à la législation sur les sites qui ne bénéfice d'aucun allègement.

L'administration du Ministère de l'Environnement n'a ni les moyens financiers ni les moyens légaux pour entériner les schémas de gestion. Devant le flottement de l'évolution de la poltique des sites, d'autres acteurs institutionnels, locaux, tendent à investir ce domaine des politiques publiques, gageant de leur emprise territoriale et de leurs compétences. C'est notamment le cas du Conseil général des Pyrénées-Orientales qui construit pas à pas depuis bientôt dix ans une stratégie propre dans la gestion des espaces naturels, intégrant progressivement les sites classés de son département.

---

[288] Il s'agit de deux sites concernés par des infrastructures de sports d'hiver : le Bastan (station de Super-Barèges) et Le Col du Tourmalet (Station de La Mongie) dont les problématiques de départ sont sensiblement équivalentes : urbanisation et dégradation de la qualité paysagère du site.

[289] Voir DIREN Midi-Pyrénées & Cabinet GEO-ACTION, 1998, *Cahier de gestion du site classé du Vallon de Salut à Bagnères de Bigorre*, 47 p. Le site du Vallon de Salut présente néanmoins la particularité d'être un site périurbain, territorialement hétérogène, dont la richesse patrimoniale et paysagère est liée à un double héritage : celui de l'activité thermale de la cité et celui da valorisation agrosylvopastorale traditionnelle de la montagne.

[290] Deux activités de poids sont concernés dans le cas du Vallon du Salut : la promotion immobilière qui entend profiter de ce secteur périurbain à proximité du futur centre thermoludique de Bagnères et l'agriculture de moyenne montagne, le contexte agropastoral étant ici tout à fait différent de celui que l'on rencontre à l'intérieur de la chaîne.

[291] Entretien Consultant en études d'impacts en milieux montagnards ; entretiens Chargés de mission DIREN Midi-Pyrénées "sites et paysages" Pyrénées bigourdanes et Comminges-Ariège, 2001.

Querelles de compétences et de prérogatives sur les sites classés

La pierre angulaire du mécanisme d'instruction et de suivi des sites classés est la Commission départementale des sites. Depuis la création des commissions par la loi de 1906, leur avis a toujours été considéré comme prépondérant pour toutes les décisions relatives aux questions de protection du patrimoine naturel prises au niveau local[292]. Depuis la période fonctionnaliste, elles ont gardé un rôle privilégié dans l'application des politiques de protection de la nature, à travers le volet des sites classés bien sûr mais également à travers celui des réserves naturelles puisqu'elles ont compétence dans les procédures d'instruction des réserves, et sont également consultées dans le cadre d'autres procédures (l'instruction des sites du réseau Natura 2000 par exemple)[293].

Domaine de compétence de ces commissions et des DIREN, le suivi des sites classés représente aussi un domaine d'exercice des Architectes des Bâtiments de France. Ces derniers disposent d'un grand pouvoir décisionnel concernant les opérations d'urbanisme en site classé. Souvent subornés au référentiel des monuments historiques, ils ont longtemps entretenu une vision rigide de la législation sur les sites et "*un culte du paysage sacralisé*" hérité d'une perception esthétique du paysage. Cette attitude a pu conduire certains d'entre eux à soutenir des positions très rigoristes, parfois caricaturales, suscitant des situations de blocage à l'image de celle relatée par Monique Barrué-Pastor[294].

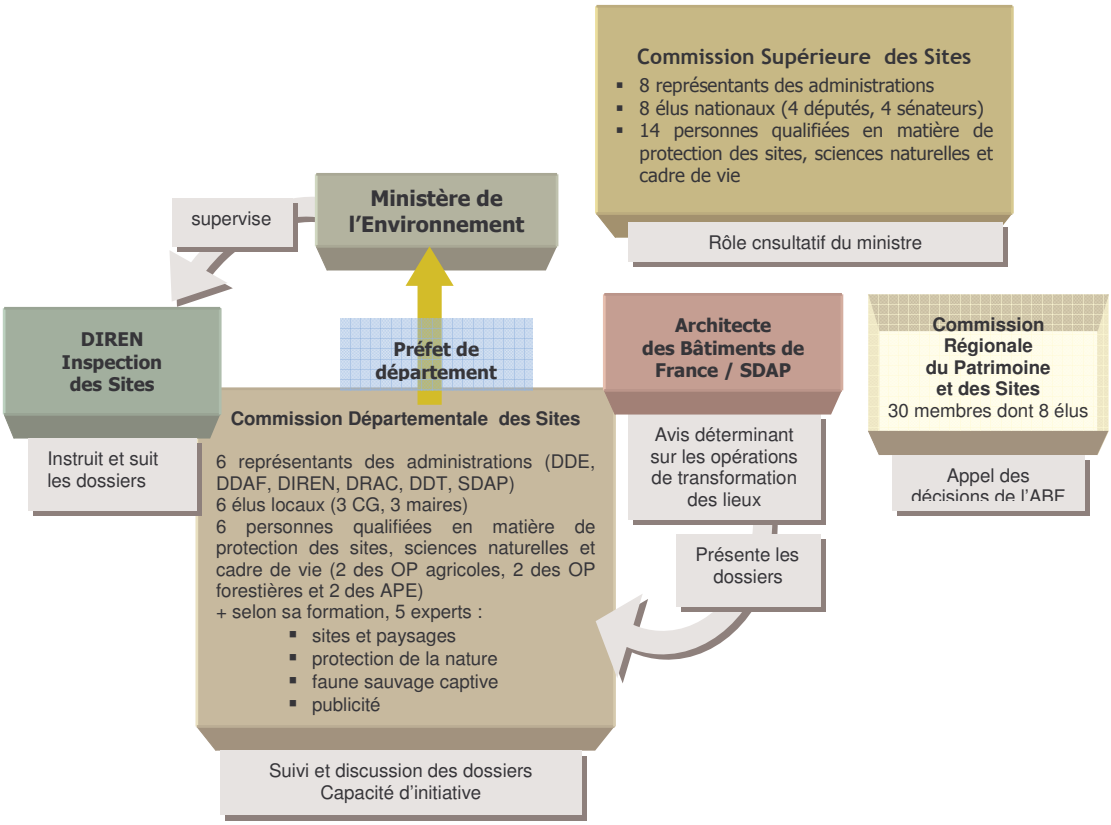
Si de tels cas de figure semblent en fin de compte avoir été assez rares dans les Pyrénées, les ABF sont cependant volontiers considérés comme des censeurs, notamment par des élus de communes où le développement touristique est au centre de la vie locale. En fait, il faut bien se garder de réduire à une analyse manichéenne le fonctionnement de la procédure des sites. Les problèmes sont d'une grande complexité et donnent parfois lieu à des débats houleux, où les détails les plus farfelus peuvent donner lieu à de vifs échanges. On reviendra plus en détail sur ce sujet dans le chapitre suivant.

Depuis 1998, en application de la loi Paysage, une plus grande place est faite aux élus au sein des commissions départementales des sites[295]. Certains acteurs, notamment les associations de défense de l'environnement, dénoncent une marginalisation de la Commission supérieure des sites dont l'avis, en plus d'être trop peu souvent sollicité, est désormais seulement incitatif. Il y a en outre un manque de

[292] ETCHELECOU A., 1981, op. cit.
[293] Sur les compétences des Commissions départementales des sites, perspectives et paysages, se reporter au décret 98-865 du 23/09/1998.
[294] BARRUE-PASTOR M., 1987, "Construction et protection des paysages : les ambiguïtés du développement local et de la loi montagne", *Droit et Ville - Revue de l'IEJUC*, n° 24, p. 217-237.
[295] Décret ministériel du 23/09/1998 relative aux rôles et aux fonctions des commissions départementales des sites, perspectives et paysages.

clarté de la part du législateur dans le pouvoir des différents organes de la politique des sites.

FIG. 8 - ORGANIGRAMME DE FONCTIONNEMENT DE LA POLITIQUE DES SITES



Nous touchons là le point délicat de l'exercice de cette législation. Les administrations (DIREN et SDAP) reconnaissent que les évolutions récentes en la matière revêtent une part de risque : il n'est pas souhaitable que toute la décision échoit à la compétence d'une structure comme la commission départementale des sites, les élus comme les fonctionnaires qui y siègent étant soumis aux jeux locaux des pressions catégorielles et de la négociation informelle.

Plusieurs inspecteurs des sites jugent ainsi que la loi de 1930 n'est pas si anachronique qu'on l'admet communément. Celle-ci n'impose concrètement qu'une chose : l'impossibilité d'engager des travaux sur le site classé sans une instruction préalable du projet et une autorisation ministérielle. En fin de compte, elle s'adapterait *de facto* au contexte et n'impose pas une vision rigoriste du paysage.

Néanmoins, nous ne pouvons que souligner le paradoxe qu'affichent les défenseurs de la législation sur les sites qui attendent de cette procédure qu'elle soit en mesure de gérer la protection des paysages selon deux approches quelque peu

divergentes. Elle devrait à la fois offrir un potentiel d'adaptation contextuel garant du réalisme de l'instruction et demeurer, au-delà de l'instruction et de l'animation des commissions départementales des sites, une procédure réglementaire ferme dont la hiérarchisation des applications serait seule garante de la bonne interprétation de l'intérêt paysager des sites. Dans cet exercice d'équilibrisme, les initiatives des schémas de gestion essaient justement de pallier ce manque de prospective qui accompagne généralement le suivi de la loi de 1930.

Les initiatives récentes risquent de bouleverser dans un proche avenir le système de régulation mis en place autour de la législation des sites. Relayant les doléances nombreuses des élus à l'encontre du pouvoir des ABF, le Sénat a émis le souhait que tous les pétitionnaires puissent faire appel, et ce dans tous les cas, des avis conformes de l'ABF. La loi de 1997[296] qui est l'œuvre des sénateurs, a ainsi introduit la possibilité de saisir le préfet de région, et institué des commissions régionales du patrimoine et des sites.

Visiblement, cette disposition n'a pas satisfait complètement les élus du fait de la composition de ces commissions régionales qui n'incluent que huit des leurs dans un collège de trente membres et qui « *ne remettent que rarement en cause les avis des ABF* »[297]. Le Sénat a donc préparé en 2001 une proposition de loi visant à la création de Commissions départementales du patrimoine. Le but poursuivi est clairement affiché : « *L'ABF ne doit plus à lui tout seul pouvoir bloquer une demande d'autorisation de travaux* »[298]. Ces commissions départementales seraient en mesure d'émettre des avis conformes et ainsi passer outre un avis défavorable de l'ABF pour accorder une autorisation de travaux.

La proposition de loi prévoit que ces commissions seraient composées de cinq membres : le préfet, le président du conseil général, le président de l'association départementale des maires, le président de la Commission départementale des Sites qui est d'ailleurs souvent le préfet et un expert mandaté par ce dernier. Ces dispositions laissent quelque peu dubitatif à propos du fonctionnement et de l'efficacité de ce nouvel échelon de décision. La révision des aptitudes des Commissions départementales des Sites paraîtrait plus à même de répondre aux enjeux contemporains car malgré leurs dysfonctionnements, elles permettent la tenue de débats, l'exposé de plusieurs points de vue d'acteurs et en cas de besoin un examen rigoureux des dossiers du fait des nombreuses compétences qui y sont réunies.

---

[296] Loi 97/179 du 28/02/1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et des secteurs sauvegardés.
[297] SENAT, Proposition de loi visant à la création de Commissions départementales du patrimoine, Séance du 02/05/2001.
[298] Idem.

De plus, le fonctionnement proposé dans ce projet de loi restreindrait le jugement qualitatif à une petite cellule de décideurs qui ne bénéficieraient d'autres éclairages que ceux de "l'expert mandaté" et de l'ABF. Dans une telle configuration, ce dernier serait la plupart du temps obligé d'adopter un parti pris défensif en étant contraint de motiver son refus devant les principaux notables locaux. Le rôle dans ce système des commissions départementales des sites, lesquelles ne dispensent déjà que des avis simples se pose également ; par leur éviction des débats de fond, elles deviendraient des sociétés savantes, consultées au besoin et dépourvues de tout pouvoir décisionnaire.

3.1.2. L'APPARITION DE STRATEGIES DEPARTEMENTALES EN MATIERE DE GESTION DES PROBLEMATIQUES DE PROTECTION

La Loi de 1995 sur le renforcement de la protection de la nature a élargi les perspectives de participation des collectivités locales aux politiques de protection ; elle leur a donné des moyens juridiques nouveaux pour financer leurs politiques de l'environnement, notamment en matière de protection des espaces naturels[299].

L'émergence de politiques des "espaces naturels sensibles" dans les départements pyrénéens

Depuis 1985[300], les conseils généraux ont la possibilité de désigner des "espaces naturels sensibles". La loi de 1995 a renforcé ces dispositions. Afin de financer leurs politiques de protection de l'environnement, et notamment l'acquisition d'espaces naturels, les départements ont la possibilité d'instaurer une taxe particulière, la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS*) portant sur les constructions[301]. En 1997, 66 départements l'avaient déjà instaurée, preuve de l'intérêt porté à cet outil financier. Les ENS correspondent donc à une stratégie de protection passive (inscription sur les documents de planification

[299] Nous citons pour exemple quatre dispositifs de cette loi :
- l'extension de la TDENS ;
- la dotation « communes touristiques » est étendue aux communes qui réalisent des actions de protection et de gestion des espaces naturels ;
- l'élargissement des possibilités d'utilisation de la taxe de séjour à la protection et à la gestion des espaces naturels ;
- la possibilité pour les gestionnaires d'espaces naturels protégés d'instituer des péages d'accès.

[300] Loi 85/723 du 19/07/1985. La désignation de périmètres sensibles par les départements existait théoriquement depuis 1961 mais la loi de 1985 a franchi une nouvelle étape en en faisant un véritable outil décentralisé de politique départementale de protection de la nature, dotée de moyens propres.

[301] La TDENS peut s'élever jusqu'à un seuil de 2 % de taxation sur les montants des travaux portant sur les valeurs immobilières). Elle est calculée à partir de la même assiette que la taxe locale d'équipement.

d'urbanisme)[302] mais qui peuvent faire l'objet d'une politique de valorisation active par les conseils généraux. Dans les Pyrénées, deux départements mènent ainsi une politique de gestion d'espaces naturels ; il s'agit des Pyrénées-Orientales et des Hautes-Pyrénées.

La TDENS a été mise en place dans les Pyrénées-Orientales dès 1989. Cette décision qui pourrait traduire une initiative précoce de la part des élus de ce département, n'est alors que fortuite. Le Conseil Général des Pyrénées-Orientales venait de s'engager dans un programme européen "ACE Pyrénées" qui l'obligeait à fournir des résultats en matière de politique environnementale.

Progressivement cependant, le département a construit une véritable politique de gestion des espaces naturels. Les fonds collectés dans les Pyrénées-Orientales au titre de la TDENS sont en constante augmentation : de 1,13 M€ en 2000, ils atteignent 1,56 M€ en 2001 ce qui est loin d'être négligeable quand on sait que le maximum atteint par une TDENS est de 2,7 M€. Le Conseil Général entérine cette fiscalisation des espaces naturels puisqu'il a voté en 2002 une augmentation d'un demi-point de la TDENS qui est désormais passé à un taux d'imposition de 1,5 %.

Comme dans la plupart des autres départements gérant une TDENS, l'intégralité des fonds collectés par la TDENS ne sert pas qu'au financement direct d'actions concernant la protection de la nature[303] ce qui était d'ailleurs prévu dès l'origine[304]. Des actions importantes sont néanmoins menées dans ce domaine.

En pratique, deux volets se dégagent dans la politique du Conseil Général : des actions de soutien et des actions de gestion. On remarque que dans la partie montagneuse du département, le Conseil Général s'est investi dans des opérations assez importantes, par des acquisitions de vastes espaces sur le territoire des communes de Mantet et de Nyer (Massif de la Carença) et par la contribution à la gestion des sites (Réserve volontaire de Nyer, site de Bouillouses, massif du Canigou).

La poursuite de cette stratégie et l'implication du Conseil général dans le réseau des gestionnaires d'espaces naturels ont cependant suscité des tensions locales avec les milieux naturalistes. En outre au milieu des années 1990 se produisit un désaccord sur la gestion des financements des CREN, ceux-ci refusant de déléguer les crédits, notamment d'origine européenne, à des collectivités territoriales pour les opérations dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage. Des volumes de crédits

---

[302] Pour les servitudes relatives à la déclaration des ENS, on se reportera aux art. 142-1 à 142-12 du Code de l'Urbanisme.

[303] Voir à ce sujet ROMI R., 1999, *Droit et administration de l'Environnement*, Montchrestien, 3ème éd., Paris, 535 p.

[304] Dès 1991, le Conseil Général avait fixé la répartition des fonds de la TDENS dans quatre directions : le soutien financier aux réserves naturelles, la protection et la valorisation des espaces naturels littoraux en relation avec le Conservatoire du Littoral, la protection et la valorisation des grands "espaces naturels sensibles" (Canigou, Carlit) et l'organisation de la pratique de randonnée (Schéma départemental).

importants étaient disponibles à l'époque dans le cadre du programme ACE-Biotopes, notamment pour des acquisitions foncières. La préemption opérée par le Conseil-Général sur les vastes propriétés privées recouvrant les montagnes de Mantet et de Nyer faillit échouer, le CREN de Languedoc-Roussillon refusant un temps de transmettre les fonds au Conseil Général tant que celui-ci n'était pas en mesure d'apporter des garanties suffisantes quant à la gestion future de ces espaces, surtout à Nyer où ils ne disposaient d'aucun statut de protection. Le Conseil Général ne s'engagea que très progressivement dans une démarche de création de réserve volontaire devant l'hostilité alors affichée par la municipalité à une telle évolution.

ENCADRE 6 - LA POLITIQUE DES ESPACES NATURELS DU CONSEIL GENERAL DES PYRENEES-ORIENTALES

Depuis 1991, le Conseil Général des Pyrénées-Orientales conduit ou participe à un certain nombre d'opérations dans le domaine de la protection :

- La participation au financement de la Confédération des réserves naturelles catalanes : le Conseil Général assure la rétribution de 40 % des salaires des employés et participe aux frais d'investissement des structures gestionnaires, souvent à hauteur de 50 % des montants. Par exemple pour l'exercice 2001, 147 K€ en section de fonctionnement (salaires) et 57 K€ en section d'investissement ont été prodigués au budget de la Confédération.
- La gestion de la réserve marine de Cerbère-Banyuls en collaboration avec le laboratoire ARAGO.
- Le financement des investissements (pour un montant de 360 K€) nécessaires aux infrastructures d'accueil et d'animation dans le Site naturel classé des Bouillouses ainsi que les frais de fonctionnement.
- La participation au financement du programme d'action de l'OGS Canigou (825 K€ pour l'exercice 2000/2002).
- L'acquisition d'espaces dits "naturels" identifiés comme ENS : la montagne de Nyer (122 K€), achat qui a débouché sur la constitution d'une RNV ; à Mantet, l'achat de terrains intégrés dans la réserve naturelle (contentieux sur la préemption).
- L'aide financière aux communes et au CLERL pour l'acquisition de terrains classés ENS.

Dans les Hautes-Pyrénées, la TDENS est en place depuis 1994 mais elle rapporte peu de recettes (moins de 0,5 M€ par an). Elle est principalement destinée à alimenter le budget d'une structure associative proche du Conseil Général dont elle est en fait un quasi service associé[305]. La création de cet organisme en 1991 fit suite à un repositionnement stratégique dans la gestion et la promotion du tourisme dans ce département en y associant certaines problématiques environnementales, notamment la gestion des risques et des programmes de restauration paysagère.

[305] Hautes-Pyrénées-Tourisme-Environnement (HPTE) est un organisme associé au Conseil Général des Hautes-Pyrénées. On notera que le président de HPTE, M. Azavant, Conseiller général d'Argelès-Gazost, est également depuis 1999 le président du Conseil d'Administration du Parc national des Pyrénées.

Cependant, il n'y a pas dans ce département de politique des espaces sensibles, l'action d'HPTE dans le domaine environnemental étant essentiellement portée sur la gestion des rivières et plus modestement sur le soutien ponctuel à des projets locaux autour de la valorisation touristique de la protection de la nature (réserves naturelles, réserve ornithologique du lac du Puydarrieux). Si l'on considère plus particulièrement la zone pyrénéenne du département, on se rend compte qu'une stratégie d'acquisitions d'espaces naturels sensibles serait confrontée à de réelles difficultés en raison de la forte proportion de foncier en situation d'indivision ou de propriété collective appartenant aux commissions syndicales. En outre, ce département fait déjà l'objet de plusieurs politiques de protection institutionnelles (le parc national, la réserve du Néouvielle, les sites classés, nombreux et étendus) et de stratégies contractuelles (deux réserves volontaires).

La TDENS n'est cependant pas utilisée par tous les départements. Le Conseil général de l'Ariège n'a pas souhaité l'instaurer, « *afin de ne pas décourager les rares investisseurs et entrepreneurs souhaitant s'installer dans le département* »[306]. Il est bien évident que la situation de ce département n'est pas comparable avec celle de son voisin catalan ou même des Hautes-Pyrénées : le volume financier du secteur du BTP y est nettement moins important, une TDENS rapporterait donc très peu et en outre ne servirait probablement pas à financer une politique territoriale de protection dans un département dont on connaît la méfiance de ses habitants à l'égard des zonages.

L'émergence de projets de parcs naturels régionaux sous le pilotage des départements

Depuis le début des années 1990, trois projets de parcs naturels régionaux ont été envisagés dans le massif. Seul celui des "Pyrénées Catalanes a fait l'objet d'un programme d'étude et sa concrétisation est aujourd'hui en voie d'achèvement[307]. Ce parc présente le profil d'un PNR de haute montagne touristique et rurale, un peu à l'image de celui du Queyras. Il intéresse la partie amont de la vallée de la Têt depuis la cluse de Villefranche de Conflent et inclut donc le haut Conflent, le plateau du Capcir et la Cerdagne française. Ce projet constitue l'aboutissement de vingt années d'efforts en vue d'installer une structure de ce type dans la partie orientale de la chaîne.

Nous avons déjà évoqué que la constitution d'un PNR dans la montagne catalane représentait un vieux projet avancé dès les années 1960 par certains milieux associatifs. En 1989 fut constituée une association promotionnelle par

[306] Entretien Maire d'Alzen & Conseiller Général de l'Ariège, 2002.
[307] Le parc a été officiellement créé par le Décret du 05/03/2004 portant classement du Parc naturel régional des Pyrénées catalanes.

quelques élus et acteurs socio-profesionnels, dont l'action a été essentiellement destinée à la sensibilisation des milieux politiques. L'élaboration du projet de PNR débuta concrètement en 1996, avec la réalisation d'une première étude de préfiguration sur la zone du futur parc de "Cerdagne-Capcir-Haut Conflent", conduite par l'Agence Méditerranéenne de l'Environnement (AME*). Méfiants, la plupart des élus locaux ne s'y sont impliqués que très progressivement. Le projet a notamment pâti de l'opposition d'une majorité des élus cerdans, inquiets des implications putatives de cette structure dans la gestion de leurs territoires mais aussi des oppositions politiques partisanes entre les communes cerdanes et le Conseil Général des Pyrénées-Orientales. Relancée en 1997, l'élaboration du projet de parc a abouti à l'édification d'une charte, prête depuis la fin de l'année 2002. La validation de celle-ci a cependant été bloquée plus d'une année en raison de divergences politiques entre des élus locaux et l'ancienne majorité régionale.

D'autres initiatives restent à l'heure actuelle à un stade de préfiguration. Depuis le milieu des années 1990 s'est ouvert un débat sur l'éventualité de constituer un PNR dans les Pyrénées centrales. En 2001, le Conseil général de l'Ariège a décidé d'avancer la réflexion sur ce dossier : il a réalisé un audit[308] et a pris en juin 2002 une délibération appelant la région Midi-Pyrénées à conduire une étude de faisabilité d'un PNR sur le territoire départemental. L'étude a démarré au printemps 2004. Cet événement traduit une évolution importante de la classe politique locale, traditionnellement très méfiante aux dispositifs d'aménagement du territoire portant sur de vastes superficies. Le dégagement d'un consensus sur le périmètre du futur parc a été l'objet de débats importants et a révélé la lecture "départementalisée" du projet de PNR. Le Conseil Général a été réticent à l'idée d'un parc interdépartemental avec le Haut Comminges, préférant un parc ariégeois, centré sur le Couserans et pouvant s'étendre sur l'ensemble de la zone montagne et de piémont à l'exception de la haute vallée de l'Ariège.

Il a également existé un projet de PNR des "Pyrénées cathares" sur le territoire de trois cantons des confins ariégeois et audois (cantons de Quérigut, Belcaire et Axat), figurant parmi les territoires plus désertifiés des Pyrénées françaises. Cette initiative lancée au milieu des années 1990 est restée sans suite faute de porteurs de projet mais aussi en raison du contexte relationnel difficile entre les conseils régionaux de Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées. En dépit de la continuité géographique, il n'a pas été adjoint au projet de PNR des Pyrénées catalanes, les élus catalans ayant revendiqué un parc culturellement

[308] CONSEIL GENERAL DE L'ARIEGE – GROUPE DE REFLEXION PNR, 2001, *Rapport à Monsieur le Président du Conseil Général de l'Ariège*, 28 p.

homogène. Sur sa partie audoise, il a été relayé par la constitution d'un "Pays de la Haute vallée de l'Aude".

Une fois encore, on ne peut que s'étonner de ce que les Pyrénéens n'aient pas saisi plus tôt ce type d'outil privilégié pour la gestion des problématiques de développement local. Le poids des affrontements idéologiques et politiques entre élus d'un même secteur est souvent important. Par ailleurs l'action d'un petit nombre d'usagers réfractaires peut placer des élus en situation difficile face à leur position. Ces pratiques peuvent hypothéquer les réalisations en cours. En effet, si la légitimité d'action des PNR en matière de gestion de l'espace est éminemment fragile, elle peut initier un puissant processus de dynamisme car « *elle accompagne, sensibilise et s'efforce de débattre, ce qui amène à une démarche contractuelle* »[309]. Le fait que la genèse des PNR soit assujettie à d'importantes contraintes politiques demeure un problème dans le contexte pyrénéen.

La redondance de la démarche de PNR avec d'autres politiques territoriales enfin a créé beaucoup de confusion. La constitution des "pays" à partir du milieu des années 1990 a indéniablement concurrencé les démarches de PNR, l'articulation entre les deux procédures ayant posé durant quelque temps de nombreuses interrogations techniques et pratiques.

3.1.3. LES INCERTITUDES DE LA POLITIQUE DES PARCS NATIONAUX ENTRE MISSION DE PROTECTION ET MISSION DE DEVELOPPEMENT LOCAL – LE CAS DU PARC NATIONAL DES PYRENEES

Les difficultés de gestion et la contestation des parcs nationaux ont conduit le ministère de l'Environnement à lancer une mission d'inspection en 1997. Les études réalisés pour chaque parc ont révélé l'utilité de ces instruments vis à vis de leurs objectifs et ont tenté de quantifier leurs apports à la vie socio-économique locale. L'évolution structurelle de la politique des parcs demeure cependant réclamée par les classes politiques locales principalement. A une époque où est revendiquée à l'endroit des parcs nationaux « *la nécessaire mise en œuvre et l'efficacité d'une politique contractuelle de développement durable* »[310], les raisons de cette insistance doivent être analysées.

[309] LAJARGE R., 1998, "La prise en compte de la gestion de l'espace dans les parcs naturels régionaux", *Montagnes Méditerranéennes*, n° 7, p. 65-70.
[310] GIRAN J.-P., 2003, *Les parcs nationaux - Une référence pour la France, une chance pour ses territoires*, Rapport au Premier Ministre, 89 p.

La problématique de l'évolution structurelle des parcs

Beaucoup d'élus considèrent la législation et la compétence sur les espaces naturels protégés comme relevant d'un régime particulièrement centralisé. Il s'agit traditionnellement d'un état d'esprit particulièrement accusé en montagne, et nous avons pu encore le vérifier au cours de nos études de terrain. Ce sentiment est souvent exprimé de manière directe. Il est même clairement affiché jusqu'au niveau national comme en témoigne le dernier rapport d'enquête du sénat consacré à la montagne[311]. La figure de protection que les élus fustigent le plus volontiers est celle des parcs nationaux, le "symbole" de la puissance étatique.

Le rapport précité précise ainsi à propos des parcs nationaux :

« Si l'objectif de protection d'espaces naturels sensibles particulièrement remarquables a été atteint par les parcs nationaux, il n'y a pas réellement de mise en place d'une politique concertée de préservation, de développement et d'aménagement du territoire.

Pour donner un second souffle à cet outil de protection remarquable, qui bénéficie d'une labellisation internationale, il convient de réfléchir à une évolution de ses règles de gestion afin que les collectivités territoriales y soient réellement associées. »

Le fait que la première proposition de ce rapport porte sur la délégation par voie de convention de la gestion des parcs nationaux aux collectivités territoriales en dit long sur le caractère éminemment politique de ce sujet. Comme le rappellent les travaux récents de Ch. Sevegner[312] et J.-P. Giran[313], les parcs nationaux français dépendant toujours d'une loi qui date de 1960 et qui n'a pas été retouchée en profondeur. Ils n'ont pas intégré les bénéfices que pouvaient retirer les collectivités locales des lois de décentralisation. C'est là que se situe la revendication prioritaire des élus.

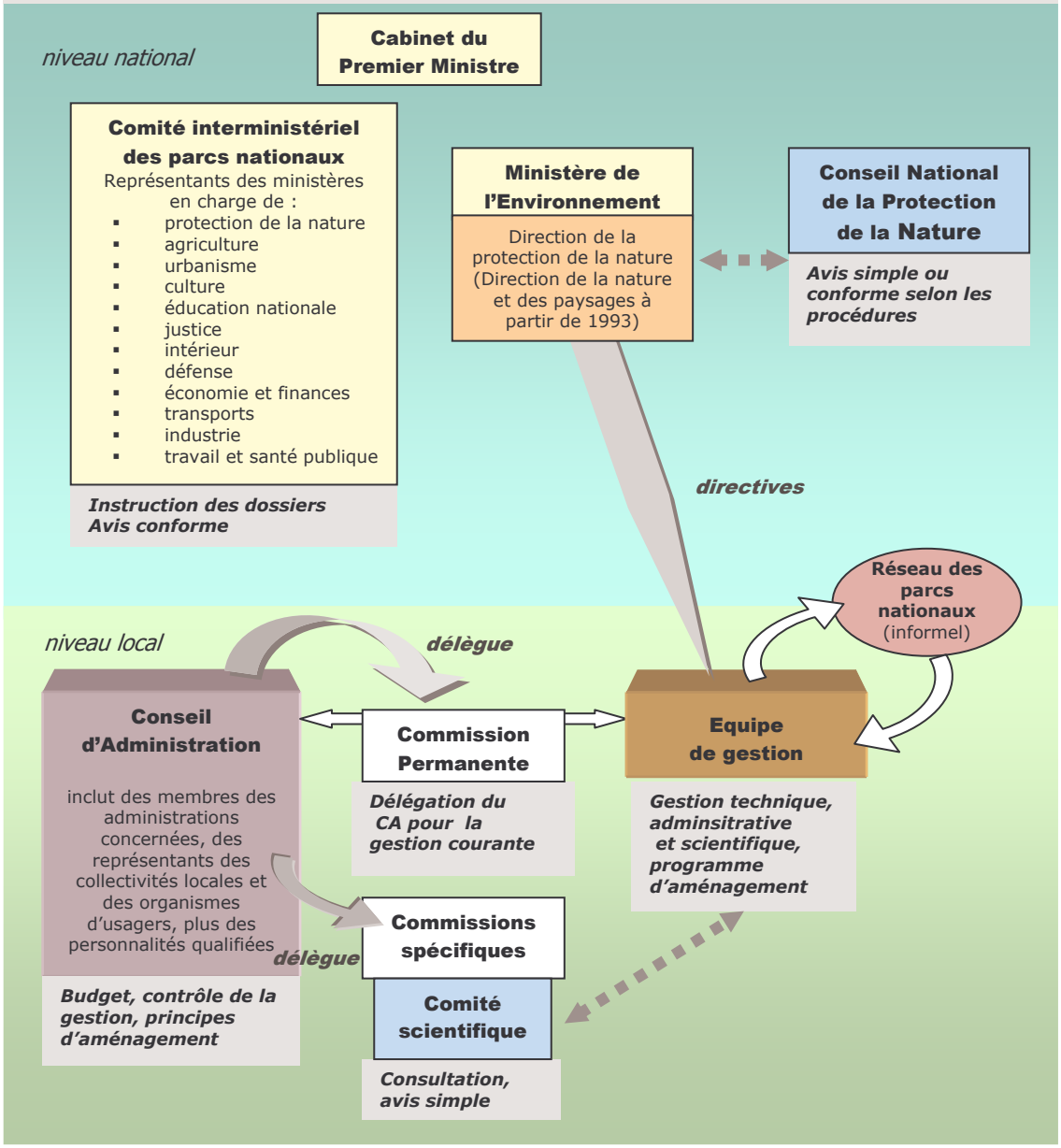
C'est oublier cependant que le fonctionnement des parcs nationaux associe déjà beaucoup les élus. Les propos du rapport Amoudry peuvent surprendre quand on sait que les élus détiennent une grande part du pouvoir au sein des conseils d'administration des parcs nationaux, les différents intérêts locaux y étant d'ailleurs largement représentés[314]. La taille des conseils d'administration des parcs nationaux

[311] AMOUDRY J.-P. (sous la dir.), 2002, *L'avenir de la montagne : un développement équilibré dans un environnement préservé*, Rapport d'information au Sénat.
[312] SEVEGNER Ch., 1999, op. cit.
[313] GIRAN J.-P. (rap.), 2003, op. cit.
[314] Par exemple, les élus (régionaux, départementaux et communaux) présents au CA du PNP sont 20 pour 9 fonctionnaires et 20 personnalités : 5 socioprofessionnels, 7 associatifs et usagers, 8 personnalités qualifiées (4 sur proposition du CNPN, 1 sur proposition de l'ONF et 3 sur proposition du Ministre en charge de l'Environnement) et 1 représentant des personnels. Le décret 89-285 du 14/02/1989 modifiant le décret de création du parc a par ailleurs renforcé la représentation des élus communaux (qui sont désormais 11 au lieu de 9 précédemment).

français demeure d'ailleurs une exception en Europe puisque les organismes équivalents sont généralement de dimension plus réduite dans les autres pays[315].

En revanche, il est vraisemblable que le fonctionnement des conseils ait été établi sur des règles de représentativité imparfaites ; les dispositions en vigueur ont longtemps favorisé le fait que le relais entre l'institution parc et la population locale se trouvait monopolisé, volontairement ou non, par un petit nombre de personnes. Elles ont d'ailleurs été plusieurs fois modifiées[316].

FIG. 9 - ORGANIGRAMME DE FONCTIONNEMENT DES PARCS NATIONAUX FRANÇAIS



[315] La taille moyenne est d'une quinzaine de membres contre une cinquantaine dans les conseils des parcs français ; c'est le cas des *patronatos* des parcs nationaux (15 à 20 membres) des *Juntas* des Parcs naturels (20 membres en moyenne) en Espagne.
[316] Décrets de 1976 et de 1989.

Un mécanisme de fonctionnement enrayé

Les deux problèmes principaux du parc national des Pyrénées[317] sont d'une part de véhiculer l'image persistante d'une institution artificielle et d'autre part de ne pas avoir pu susciter une identification territoriale suffisante chez les acteurs locaux. La polémique née autour de la notion d'"espace-parc" que nous aborderons en détail ultérieurement[318] en est une illustration récente. N'étant ni une administration, ni une intercommunalité, ni un établissement parapublic, la place du parc reste mal définie dans l'organigramme des acteurs territoriaux.

La confrontation demeure autour de la question de savoir ce que représente le parc. Les conceptions avancées dans la loi de 1960 ont abouti dans le cas du parc national des Pyrénées à la construction d'un parc en négatif, une structure peu intégrée car volontairement reléguée aux espaces peu ou pas anthropisés : cette ligne stratégique a été le fait des acteurs locaux (par défiance) mais aussi des scientifiques (influence des schémas odumiens) ainsi que des administrations (par le souci d'obtenir la régulation socio-spatiale la moins susceptible de polémique et de désordre). Cet outil, conçu pour les parcs nord-alpins, s'est avéré peu adéquat aux sociétés et aux territoires pyrénéens et n'a pu gérer réellement les particularités de cet établissement censé "faire territoire" :

- La puissance foncière des collectivités locales par l'entremise des commissions syndicales constitue un contre pouvoir très important.
- La zone périphérique n'est pas rationnelle sur le plan de l'aménagement du territoire ; elle n'est plus du tout appropriée aux enjeux actuels. Elle s'est située en discontinuité de l'évolution de la carte administrative.
- Il n'y a pas chez les acteurs locaux d'identification au parc national car il est géographiquement trop disparate.

Les conséquences de ces écueils sont visibles chez les élus tout d'abord, qui en sus du sentiment d'ingérence et de spoliation ressenti, pensent que le parc n'est pas un interlocuteur privilégié pour les problèmes des communes. C'est également le cas des administrations, certains fonctionnaires considérant le parc comme une institution relevant d'un objectif de mission plutôt que d'une instance compétente dans le domaine de la gestion de l'espace. C'est enfin le cas des populations locales dont une partie ne comprend généralement pas le principe de différenciation zonale du territoire générée par le parc et identifie mal son action[319].

---

[317] A l'usage, le parc des Pyrénées occidentales est devenu le parc des Pyrénées, depuis l'abandon des autres projets de création. Par souci de commodité, nous garderons dans les pages suivantes cette dénomination.

[318]

[319] Cf. les audits réalisés pour le PNP et le retour des études universitaires conduites auprès des populations. DURAN P., 1991, op. cit. ; CRP Consulting, 2002, *Parc national des Pyrénées - Etude d'image et de positionnement sur la zone périphérique*, 53 p.

TABLEAU 8 - COMPARAISON DES SYSTEMES DE FONCTIONNEMENT DES PARCS NATIONAUX SELON LES VERSIONS DE LA LOI DE 1960 ET DU RAPPORT GIRAN (2003)

	Loi de 1960	Proposition du Rapport Giran
Création	Mission interministérielle et enquête publique	GIP (transformé à l'issue de la procédure en EPA)
Périmètre	Zonage radiocentrique théorique : - Réserve intégrale (éventuelles) - Parc - Zone périphérique (éventuelle) Périmètre et sujétions soumis à enquête publique ; principe de détermination directif	- Zone "Cœur du parc" : Périmètre soumis à enquête publique ; principe de détermination directif - Zone "Charte" : Périmètre soumis à enquête publique ; principe d'adhésion des communes = périmètre effectif - Zone d'influence : hors parc : intervention de l'établissement en tant qu'expert
Régime	Unique : Réglementaire (Loi de 1960 et amendements ; décret de création) ; Gestion par établissement de programmes d'aménagement.	Combiné : Réglementaire : Principe de protection absolue dans la zone "Cœur du parc" ; principe d'autorité régalienne Contractuel : Charte de l'environnement et du développement durable sur l'ensemble du parc, opposable aux documents d'urbanisme; dispositif soumis à enquête publique
Structure	Forme juridique : EPA CA : représentation au cas par cas (décrets) - Collège des fonctionnaires - Collège des élus - Collège des personnalités qualifiées Durée mandat : 3 ans Président : élu par le CA dans n'importe quel collège Commission Permanente (10 m.)	Forme juridique : EPA CA : représentation fixe - Collège des fonctionnaires (30%) - Collège des collectivités (40%) - Collège des personnalités qualifiées (30%) Durée mandat : 6 ans Président : élu par le CA dans le collège des collectivités Membres de droit supplémentaires : députés des circonscriptions, présidents des CG et des CR. Bureau (P, VP, 1m de chaque collège) Comité de Développement durable : mission de conseil dans les domaines socioéconomiques
Direction	Nomination : Ministère ; audition et accord du président du CA Pouvoirs : Le Directeur a pouvoir de décision (arrêtés) contestables devant le préfet	Nomination : Sur proposition d'une commission du CA (Président + Bureau) Pouvoirs : Initiative réglementaire soumise à un conseil (préfet, DIREN, maires)
Tutelle	Ministère de l'Environnement	Ministère de l'Environnement Contribution financière des ministères de l'Agriculture, de la Culture, du Tourisme

L'équipe de gestion et le conseil d'administration ont cependant tenté de faire preuve d'innovation. Depuis 1986 et le troisième programme d'aménagement, le parc est allé chercher des financements à l'extérieur du giron central, en obtenant grâce à l'implication des Conseils régionaux, des financements dans le cadre des CPER[320]. Cette méthode de contractualisation budgétaire n'a été imitée par les autres parcs que récemment. Dans le courant des années 1990, le parc national des Pyrénées est arrivé en "phase de maturité" et en dépit des difficultés auxquelles il est confronté, il a conduit des projets d'équipement et de réhabilitation paysagère dans ses sites à forte fréquentation, ceux de Gavarnie dans le cadre d'une OGS, du Pont d'Espagne en amont de Cauterets et d'Orédon dans la réserve du Néouvielle. Cette stratégie promotionnelle orientée sur la gestion de l'accueil du public ne suffit cependant pas à régler les problèmes de fond.

C'est dans ce contexte que le parc national des Pyrénées bénéficia de l'initiative lancée en 1996 par la Région Midi-Pyrénées d'un Contrat de "Charte de développement des hautes vallées pyrénéennes" portant sur 149 communes. Le but de cette intiative était de renforcer les moyens d'intervention financiers dans la zone montagne des Hautes-Pyrénées. Cette opération s'orientait déjà dans le sens préconisé plus tard par le rapport Giran, lequel précise que les démarches contractuelles doivent être privilégiées dans les parcs.

En définitive, le parc national des Pyrénées est plutôt perçu comme un outil de promotion qu'un outil d'action. Il demeure donc cette « *invention fragile* »[321] qui louvoie entre les domaines de la politique réglementaire et du partenariat. C'est un catalyseur de subventions, d'énergies humaines ; c'est cette conception que retient son président actuel, par souci de conciliation. Cette situation souligne une différence d'importance en rapport avec les parcs pyrénéens espagnols.

3.1.4. LE DEVELOPPEMENT DES ACTIONS CONTRACTUELLES

Les dispositifs de protection de la nature de type contractuel sont des outils de création récente aussi bien en France qu'en Espagne. Depuis le milieu des années 1980, l'Union Européenne pousse les Etats à engager des actions en ce sens. La création des outils financiers européens destinés à subventionner des opérations dans le domaine de la préservation de l'environnement[322] a ainsi contribué à viabiliser les

[320] Les financements directs de l'Etat étaient en baisse depuis le début des années 1980. La part cumulée des subventions de l'Etat est en moyenne de 80 % dans le budget des parcs nationaux, 30 à 40 % pour ceux des réserves naturelles et 15 % pour ceux des PNR.
[321] Pour reprendre l'expression de Patrice Duran dans son article "L'environnement, une affaire d'Etat ? Le parc national des Pyrénées Occidentales ou les difficultés de la négociation institutionnalisée", op. cit.
[322] Les générations successives des programmes ACE-biotopes*, ACNAT* et enfin LIFE.

pratiques ne dépendant pas de politiques publiques non réglementaires. Elle est également venue épauler des structures gestionnaires d'espaces protégés.

Les techniques contractuelles, si elles présentent l'intérêt d'être *a priori* plus souples dans leur utilisation pratique que les dispositions réglementaires, rendent indispensable l'existence d'un sentiment de gestion partenariale qui soit partagé entre les différents acteurs impliqués. Cependant la contractualisation effectuée en vue de la mise en place d'espaces plus spécifiquement voués à la protection du patrimoine naturel devient une méthode d'intervention de plus en plus employée car elle permet l'émergence de dispositifs orientés vers la gestion et pas simplement sur une conception de protection passive[323].

En France, les actions de protection contractuelles ont démarré à la fin des années 1980 avec d'une part l'utilisation croissante d'un outil particulier, la réserve naturelle volontaire, et d'autre part le développement des premiers programmes de recherche-action et de recherche fondamentale cofinancés par l'Europe. Les parcs nationaux et les gestionnaires de réserves naturelles ont été nombreux à souscrire aux programmes ACE-biotopes et LIFE. Des structures associatives ont également profité de ces nouveaux outils afin de professionnaliser leur action et de conduire hors des espaces protégés traditionnels des opérations de protection de la nature mais aussi de conservation active. Les collectivités, enfin, ont également utilisé ces outils pour conduire ou aider des programmes s'inscrivant dans le cadre de leurs propres politiques.

Les créations récentes de réserves naturelles volontaires par les acteurs locaux

La réserve naturelle volontaire est un outil particulier dans l'éventail juridique français, sans réel équivalent dans les autres pays européens. Rappelons à cette occasion l'originalité de cet outil de protection. Il s'agit d'un outil hybride, fondé sur un principe de contractualisation mais sanctionné par une inscription administrative de classement et une réglementation dont le régime présente des caractères de servitude d'utilité publique. Le dispositif, prévu dans la loi de 1976[324], est venu ainsi doubler l'outil réserve naturelle en proposant une version techniquement et statutairement moins contraignante à mettre en place.

A l'instar du reste du territoire national, on a assisté à une utilisation croissante de cet outil dans les Pyrénées au cours de la décennie 1990. Inexistantes jusque là, plusieurs créations de réserves naturelles volontaires sont alors intervenues : Embeyre sur le massif prépyrénéen de la Frau en 1993 ; le massif du Pibeste en 1994, qui, récemment agrandie (2002), est devenue la plus grande réserve

[323] MISCHLICH F., 1994, op. cit.
[324] Il s'agit d'un amendement à la loi 76/629 du 10/07/1976 relative à la protection de la nature, présenté dans l'art. 24.

volontaire de France ; celle de Nyer en 1998 dans le massif de la Carença ; enfin celle d'Aulon dans la vallée d'Aure en 2001.

Le massif pyrénéen ne se distingue donc guère du reste du pays quant à l'utilisation tardive de cet outil eu égard à sa relative ancienneté juridique. Ce n'est qu'après 1986 et la déconcentration de la procédure d'agrément auprès des préfets de département que la réserve naturelle volontaire a réellement été utilisée à une échelle plus importante. En sus des associations de protection, d'autres acteurs locaux se sont alors appropriés cet outil, plus particulièrement les collectivités territoriales[325]. Les Pyrénées sont l'illustration de ce processus. La première réserve, celle d'Embeyre, a été créée à l'initiative conjointe de l'ANA dont nous avons parlée, de la DIREN de Midi-Pyrénées et d'un propriétaire foncier. Le fait que cette réserve soit entièrement située dans une propriété privée lui donne de fait un statut particulier. Les trois autres ont été constituées par des collectivités locales sur du foncier communal privé ou bien indivis entre communes.

Le nombre des réserves volontaires pyrénéennes peut être considéré à première vue comme faible mais il est proportionnellement identique à celui des Alpes et du Massif Central. Quelques explications expliquent cet état de fait :

- Les espaces de montagne correspondent historiquement nous l'avons déjà mentionné, aux territoires sur lesquels ont été installés la plupart des parcs nationaux et un grand nombre de réserves naturelles classées, sans oublier un nombre important de sites classés pour les aspects relatifs à la préservation du paysage. L'attention des milieux institutionnels et associatifs s'est ainsi portée sur d'autres types d'espaces en vue de l'application de cet outil.
- C'est surtout la complexité des statuts fonciers locaux en zone de montagne, à laquelle s'ajoute la persistance des droits d'usage, qui a pu freiner la création de réserves volontaires dans les Pyrénées. Le cas échéant, leur statut temporaire[326] a probablement incité à leur préférer l'outil "réserve naturelle" qui présente juridiquement plus de garantie dans la durée.

L'appropriation de cet instrument par les collectivités témoigne du choix de privilégier des procédures plus rapides[327] mais également susceptibles d'offrir plus de garanties de contrôle par les pouvoirs locaux : cet outil n'implique pas de procédure de déclassement. Il supplante donc la réserve naturelle.

---

[325] Voir à ce sujet le dossier d'évaluation établi à la demande de RNF sur les réserves volontaires : CHIFFAUT A., 2001, *Les réserves naturelles volontaires de France - évaluation et prospective*, RNF/MATE, 85 p.

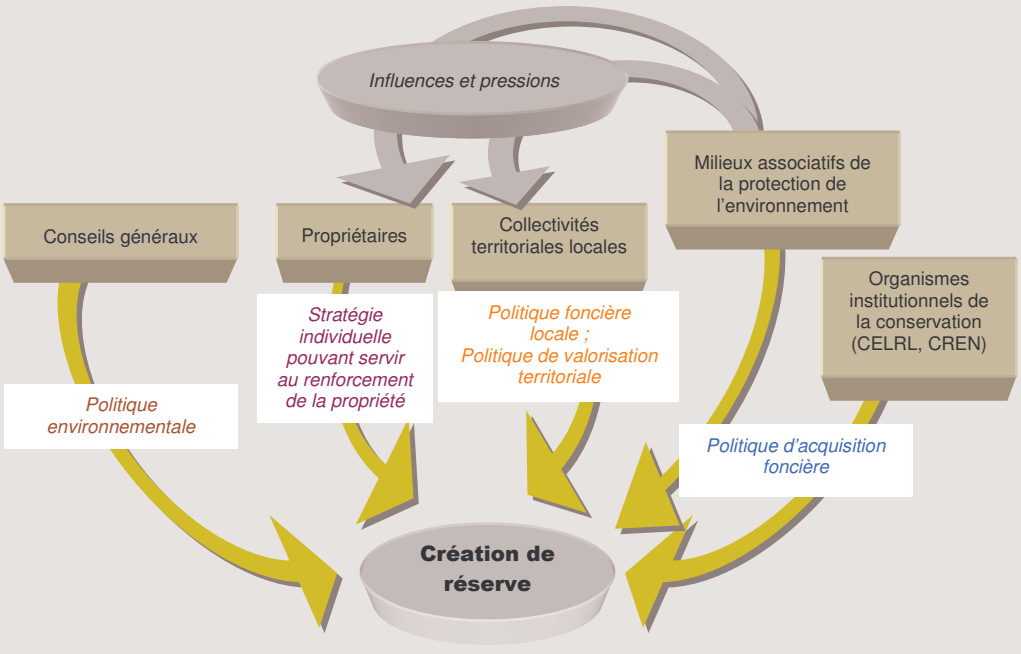
[326] La durée de classement est de six ans ; le classement est renouvelable par tacite reconduction.

[327] La procédure est en effet très longue pour une réserve naturelle : réalisation du dossier, nécessité d'une délibération des collectivités concernées, instruction du dossier par plusieurs services administratifs déconcentrés et le CNPN, enquête publique, avis de la Commission départementale des sites, nouvelle instruction administrative départementale puis ministérielle et éventuel passage en Conseil d'Etat : les dossiers nécessitent en moyenne cinq années entre leur initiation et la création officielle de la réserve.

La création de ces réserves révèle également une stratégie de repositionnement de l'administration de l'environnement. Confrontées à un faible soutien de l'Etat, les DIREN cherchent à modifier leur mode d'action, agissant plus en partenariat avec les collectivités locales. La DIREN de Midi-Pyrénées a ainsi épaulé les collectivités pour le montage des réserves volontaires. Les DIREN essaient de réinvestir le terrain de l'innovation en matière de pratiques de la protection. Cette stratégie a déjà pu être constatée à propos de la politique des sites classés.

Les créations de réserve naturelle sont désormais quasi inexistantes. Seuls sont étudiés des projets peu générateurs en conflits comme celui d'une réserve naturelle polynucléaire concernant les milieux cavernicoles souterrains en Ariège, mis à l'enquête publique début 2003. Il ne soulève pas l'hostilité des acteurs locaux puisqu'il concerne pour l'essentiel des grottes déjà protégées par des APB, certaines fermées, et dans lesquelles les activités d'usage se limitent à la spéléologie, activité dont les pratiquants sont localement bien sensibilisés et associés aux problématiques de protection des milieux. L'intérêt de cette réserve polynucléaire ne réside pas finalement dans la recherche d'une protection déjà garantie mais vise plutôt à renforcer le domaine d'investigation et de prise en compte des milieux souterrains pyrénéens dans les réseaux d'espaces protégés[328].

FIG. 10 - LES INTERETS STRATEGIQUES DANS LA CONSTITUTION DES RESERVES NATURELLES VOLONTAIRES



[328] Ce type de milieux reste le parent pauvre des politiques de protection. Dans les Pyrénées françaises, outre les grottes des Prépyrénées ariégeoises protégées par des APB et la grotte TM 71 dans l'Aude érigée en réserve naturelle, seuls quelques endroits ont été protégés au titre de la loi de 1930, dont les plus importants sont le réseau A. Lachambre près de Villefranche de Conflent et la grotte de la Cigalère dans le massif du Crabère-Maubermé. Il convient également de signaler le statut des grottes ornées, protégées elles au titre des monuments historiques.

Les projets de réserves volontaires continuent en revanche à apparaître. Celui d'une nouvelle réserve sur la soulane du Mont Coronat dans les Pyrénées-Orientales se justifie par des motivations écologiques[329]. Celle-ci fait cependant l'objet d'approches différentes entre l'administration, qui envisagerait une extension de la réserve naturelle de Jujols, gérée depuis 1999 par l'ONCFS, et la commune mitoyenne d'Olette qui souhaiterait maintenant réaliser sa propre réserve.

Des particuliers envisagent également la création de réserves volontaires sur leurs propriétés. Deux exemples témoignent de la motivation d'utiliser cet outil de protection également à des fins socioprofessionnelles. Le premier cas est celui d'un éleveur pluriactif dans le piémont mirapicien qui souhaite transformer sa propriété en réserve volontaire afin d'en faire bénéficier ses activités par effet de labellisation. Un autre projet est mené par un animateur-nature dans les Petites Pyrénées près de Montbrun-Bocage ; ce projet rassemble diverses propriétés voisines et est également soutenu par la communauté de communes du Volvestre qui y voit l'occasion de créer un « *pôle d'activité nature* » sur son territoire.

Les interrogations autour du devenir statutaire des réserves naturelles

Avec la promulgation de la loi sur la démocratie de proximité[330], la compétence sur les réserves volontaires a été déconcentrée au niveau des Conseils régionaux. Il existe donc désormais deux régimes de classement pour la constitution d'une réserve naturelle :

- Celui de la réserve naturelle nationale, qui correspond à la formule classique (décret ministériel ou en Conseil d'Etat après avis du CNPN et consultation des collectivités locales).
- Celui de la réserve naturelle régionale, établie sur l'initiative des conseils régionaux ou de propriétaires, après avis des Conseils Scientifiques Régionaux du Patrimoine Naturel (CSRPN*) et consultation des collectivités locales. La création est entérinée par une délibération du conseil régional ou à défaut de consentement du propriétaire, par un décret en Conseil d'Etat[331].

Une réserve naturelle régionale n'est donc pas imprescriptible, à l'instar des réserves classées. La délibération du conseil régional précise, outre la durée du classement, les mesures de protection et les modalités de gestion et de contrôle des

[329] Les limites actuelles de la réserve de Jujols sont trop restreintes pour prendre en compte l'ensemble des habitats d'espèces présents sur la soulane de ce massif.
[330] Loi 2002-276 du 27/02/2002 relative à la démocratie de proximité. Le terme de réserve régionale s'est substitué à celui de réserve volontaire. Dans ce manuscrit nous conservons cependant l'appellation de réserves volontaires pour désigner les réserves pyrénéennes entrant dans cette catégorie, qui ont toutes été créées avant la mise en application de cette loi (2003).
[331] Cette procédure qui laisse d'ailleurs perplexe quant aux possibilités de son application : il est difficile politiquement pour un Conseil Régional de saisir le Conseil d'Etat afin de conduire une procédure d'aliénation de la propriété privée.

prescriptions figurant dans l'acte de classement. Aussi, la constitution d'une commission consultative de gestion n'y est pas obligatoire.

Le parallélisme de cette procédure avec celle des réserves volontaires n'est pas un hasard. La filiation est évidente et toutes les réserves volontaires agréées avant 2002 sont de droit transformables en réserves naturelles régionales si les gestionnaires en font la demande. Cette situation nouvelle mérite quelques commentaires. La France n'a pas, nous l'avons rappelé et constaté, une tradition de politique décentralisée dans la création d'espaces naturels protégés. Ce transfert de compétences aux conseils régionaux a par ailleurs une origine fortuite fondée sur des questions de politique intérieure ; les régions n'avaient pas requis de délégation de pouvoir sur ce sujet.

On peut ainsi se demander quelles articulations vont pouvoir s'opérer sur le moyen terme entre deux types d'institutions qui ont assez peu l'habitude de travailler ensemble : les CSRPN qui fonctionnent en comités consultatifs d'experts désignés et convoqués par les préfets de région et les services régionaux de l'environnement, organismes émanant des Conseils régionaux et développant essentiellement des missions de sensibilisation et de pédagogie à l'environnement, plus rarement des missions de prospective (surtout dans la préfiguration des parcs naturels régionaux). De même, ce nouveau dispositif pourrait isoler un peu plus les DIREN dans un système de régulation régional et amoindrir la présence de l'autorité centrale en matière de politique des espaces protégés.

Les conséquences de ce transfert sont ainsi interprétées de différentes façons. Parmi les administrations et les associations existe un courant de pensée qui estime que l'outil réserve naturelle devrait présenter à moyen terme une importance plus réduite dans le réseau des espaces protégés. La décentralisation des compétences sur une partie des réserves naturelles a été justifiée par un souci de rééquilibrage entre la nature juridique des outils et le niveau des enjeux présidant au classement.

Ainsi, certains experts mais aussi des fonctionnaires ministériels souhaiteraient introduire une hiérarchisation plus marquée dans l'utilisation de l'outil réserve naturelle. Le statut national est censé ne concerner que les grands enjeux écologiques, notamment ceux liés à la préservation des zones humides et des habitats de l'avifaune ; le statut régional doit être réservé à des intérêts jugés d'une importance plus localisée. En pratique, le nombre de créations de réserves naturelles et de réserves volontaires effectuées depuis 2002 reste comparable au rythme des années précédentes.

La question se pose de savoir si les conseils régionaux seront en mesure d'élaborer des politiques dynamiques, en raison du caractère un peu dévalorisant qui

accompagne cette hiérarchisation du réseau des réserves naturelles. Il faut également s'interroger sur le devenir statutaire d'un certain nombre de réserves naturelles qui ne pourraient pas satisfaire aux critères de classement du statut national, tout comme d'ailleurs sur celui de certaines réserves volontaires pour lesquelles il serait à l'inverse possible de demander la transformation en réserve nationale, ce qui pourrait être source de conflits sociaux. C'est en effet un débat sur les vocations sociales des espaces protégés, et plus particulièrement des réserves naturelles, qui est en cours depuis quelques années.

La faible implication des conservatoires régionaux des espaces naturels dans le massif pyrénéen

Issus du monde associatif, les Conservatoires régionaux des espaces naturels (CREN*) essaient progressivement de s'institutionnaliser en devenant des acteurs de la conservation subventionnés et associés aux collectivités territoriales. Leur statut mixte mi-associatif mi-professionnel, est caractérisé par une démarche mêlant gestion et expertise, savoir-faire technique et capacité de recherche, avec un aspect généralement plus marqué pour la gestion et l'expérimentation. Leur démarche interventionniste est parfois critiquée car elle est assimilée à une autre forme de génie rural écologique concurrençant des institutions telles que l'ONF et le CEMAGREF*.

Les CREN ne développent qu'une activité minime dans les Pyrénées. Pour ceux d'Aquitaine et de Languedoc-Roussillon, les Pyrénées constituent un secteur en marge de leur zone d'activité principale, aussi bien géographiquement que méthodologiquement[332]. Le CREN d'Aquitaine a cependant participé entre 1996 et 1999 à quelques opérations de réhabilitation de sites de tourbières et de prairies naturelles en vallée d'Aspe. Le CREN de Languedoc-Roussillon vient quant à lui de passer récemment une convention avec l'ONF des Pyrénées-Orientales dans le cadre d'une opération de réhabilitation de pelouse alpine dégradée sur le Canigou. Le CREN de Midi-Pyrénées souffre d'un manque d'implantation dans les Pyrénées, en partie imputable à la grande superficie de la région. Il dispose certes d'un relais départemental en Ariège, l'Association des Naturalistes de l'Ariège, organisme qui conduit depuis une dizaine d'années des opérations d'ingénierie écologique et propose ses services d'expertise aux acteurs locaux et aux institutionnels ; une convention de gestion a ainsi été passée par cette association avec le propriétaire de la réserve volontaire d'Embeyre.

Rappelons néanmoins que les CREN sont des structures très récentes ; les CREN intéressant le massif pyrénéen ont été créés entre 1988 et 1990. Leur mode de

[332] Ce n'est d'ailleurs pas très surprenant, les CREN intervenant essentiellement sur des milieux littoraux et humides.

fonctionnement, fondé sur le modèle associatif et partenarial, implique la recherche de moyens financiers et le passage de conventions avec des acteurs locaux propriétaires ou gestionnaires, ce qui ne peut être que le fruit de processus inscrits dans le long terme. De plus, la non-réalisation du projet de Conservatoire International Pyrénéen au milieu des années 1990[333], projet piloté par Espaces Naturels de France et qui aurait pu constituer l'embryon d'un réseau d'opérateurs à vocation naturaliste et d'ingénierie écologique sur l'ensemble du massif, a limité l'influence des CREN.

Cette situation se renforce avec l'apparition récente d'une concurrence directe dans le domaine de l'expertise en ingénierie écologique, celle du Conservatoire botanique pyrénéen. Cet organisme fait suite à une volonté de rapprochement des "experts institutionnels" longtemps rivaux : le parc national des Pyrénées, l'ONF, et la faculté des Sciences Naturelles de Toulouse (Université Paul Sabatier) qui bénéficient au niveau national du soutien du MNHN. En définitive les CREN n'ont été que marginalement intégrés au cercle des acteurs de la protection dans les Pyrénées.

Les contrats de charte, témoins de la place montante des intercommunalités

Les contrats de charte constituent un outil d'utilisation récente parmi les procédures œuvrant dans le domaine de la protection de la nature. Les OGS ont représenté une première génération de programmes contractuels et nous avons également évoqué la "Charte de Développement des vallées pyrénéennes" mise en place par la région Midi-Pyrénées, charte qui est une ligne de subvention du CPER destinée à épauler le dispositif de crédits d'accompagnement du parc national des Pyrénées.

Plus intéressants pour notre problématique sont les deux contrats de chartes qui ont été bâtis autour de l'objectif de protection azonale d'une espèce, la préservation de l'ours brun dans les Pyrénées. En juin 1993 fut signée la "Charte relative au développement local et au renforcement de la population d'ours" entre le ministre de l'Environnement Michel Barnier et quatre communes commingeoises composant la jeune Association de Développement Economique du Territoire du Pays de l'Ours (ADET*). L'année suivante fut contractée une "Charte de développement durable des vallées béarnaises" entre le même Michel Barnier, le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques, la Région d'Aquitaine et seize communes du Haut Béarn.

La Charte de l'ADET était destinée à accompagner le programme d'introduction de spécimens allogènes d'ours brun dans les Pyrénées centrales en vue de reconstituer un noyau de population ursine dans ce secteur. Quatre communes

[333] GAVENS D., 1994, *Audit en faveur des espaces naturels pyrénéens*, réalisé pour Espaces Naturels de France, non publié. Il s'agissait d'un projet de Conservatoire international pyrénéen.

mitoyennes du haut Comminges s'étaient engagées à accueillir cette opération sur leur territoire en échange d'un programme d'accompagnement financier.

La "Charte de développement durable des vallées béarnaises" était porteuse d'ambitions plus larges : l'intégration de la gestion du dernier noyau ursin autochtone aux pratiques d'exploitation et d'usage de la montagne béarnaise. C'est la recherche d'une stratégie alternative à la situation conflictuelle dans laquelle se trouvait cette région depuis plusieurs années qui en fut à l'origine. L'engagement de la Charte de l'ADET a incité les parties prenantes du "problème ours" en Béarn, et plus particulièrement les élus locaux, à sortir de cette situation de blocage. Ces derniers ont perçu les bénéfices possibles de cette initiative :

- Sur le plan social avec la suppression des réserves cynégétiques qui avaient été mises en place par l'un des prédécesseurs de Michel Barnier au ministère de l'Environnement, Brice Lalonde[334] ; ces réserves étaient localement fortement contestées.
- Sur le plan économique avec l'obtention de financements européens dans le cadre du programme LIFE Grande faune pyrénéenne[335].

A la différence de la Charte de l'ADET, la signature de la Charte béarnaise et la constitution de la structure de sa mise en œuvre, l'IPHB*, ont été le résultat d'un processus de prise de pouvoir par les élus locaux, soutenus par une partie de la classe socioprofessionnelle des éleveurs transhumants. Quatre éléments de fond sont à prendre en compte pour comprendre la genèse de ce processus :

- L'existence d'élus locaux fortement revendicatifs quant à la gestion des territoires communaux et entretenant une relation parfois virulente avec les autorités administratives.
- Le spectre de la dévitalisation hantait les élus béarnais, les poussant à rechercher toutes les solutions possibles afin de créer de l'activité et engranger des ressources financières.
- La fétichisation croissante de la question de l'ours dans les discours des acteurs locaux : élus, agropastoraux et chasseurs.
- Les imbrications complexes des intérêts catégoriels, entremêlés dans une structuration foncière et un système local de régulation compliqués.

Un important volet financier accompagnait ces chartes. Le programme était particulièrement conséquent concernant la Charte béarnaise puisque aux financements européens s'ajoutaient des subventions de l'Etat et des collectivités départementale et régionale. Ces deux chartes sont les deux premiers exemples de

[334] Arrêté du 05/09/1990 du Secrétaire d'Etat chargé de l'Environnement auprès du Premier Ministre fixant des mesures précises pour prévenir la destruction et favoriser le repeuplement des ours des Pyrénées.
[335] Le programme LIFE franco-espagnol 1993/1997 "Conservation des vertébrés menacés dans les Pyrénées" portait essentiellement sur trois espèces : l'ours brun, le bouquetin et le gypaète barbu.

protection transversale engagés autour d'actions partenariales en lien direct avec des programmes de développement local : la rénovation des équipements pastoraux et de la filière forestière dans le cas du Béarn, la valorisation touristique de l'image de l'ours dans les Pyrénées centrales.

*

* *

3.2. L'AFFIRMATION DES POLITIQUES REGIONALES DE L'ENVIRONNEMENT EN ESPAGNE

Le transfert aux Autonomies des compétences en matière de politiques environnementales et plus particulièrement d'espaces protégés a entraîné la création de nouveaux outils de protection et la multiplication des espaces protégés. En 1977, l'Espagne ne comptait que 28 espaces protégés référencés par l'UICN ; celle-ci en dénombrait déjà 103 en 1986 et 832 en 2001. Cette efflorescence du nombre d'espaces protégés témoigne de la diversification et du dynamisme des politiques environnementales. Elle laisse supposer également un élargissement du cercle des acteurs impliqués dans les politiques des espaces naturels mais aussi un plus grand nombre de situations conflictuelles.

3.2.1. L'EVOLUTION CONCEPTUELLE ET ORGANISATIONNELLE DES POLITIQUES DE LA NATURE EN ESPAGNE

En juin 1995 est intervenue au niveau national une réforme importante : la création d'un Secrétariat Général du Développement rural et de la Protection de la nature, nouvelle institution fusionnant les services de l'ICONA et de l'IRYDA. Cette administration intègre une Direction de la Conservation de la Nature et un Organisme Autonome des Parcs Nationaux (OAPN*), qui a en charge les biens fonciers appartenant encore à l'Etat. Ces organismes ont été intégrés un an plus tard dans le nouveau Ministère de l'Environnement, créé par le gouvernement du Parti Populaire. Cette évolution traduit la consécration d'une mutation conceptuelle : la protection de la nature doit aller de pair avec le développement rural.

La mise en place d'une gestion partagée des parcs nationaux

Jusqu'en 1996, la gestion des parcs nationaux est demeurée du seul domaine de l'Etat central. Les polémiques apparues cependant autour du parc national d'Aiguëstortes et les revendications croissantes des Autonomies afin d'obtenir, selon

leur lecture du processus de transfert des compétences, une souveraineté complète sur les politiques de création et de gestion des espaces naturels protégés, nécessitaient l'élaboration d'un compromis sur cette question.

En pratique, plusieurs modèles de gestion s'étaient dégagés lors des discussions entourant la *reclassification* des parcs, notamment dans celui des Picos de Europa[336] et aux Canaries (autonomie abritant plusieurs parcs nationaux). Le parc d'Aiguëstortes ne constituait donc pas un cas isolé mais sa spécificité reposait sur la revendication d'identité territoriale qui lui a été associée car il était représenté comme le "parc national catalan".

La question de la souveraineté sur les parcs nationaux fut portée au niveau du Tribunal Constitutionnel. Ce fut le dernier combat de l'Etat pour la sauvegarde de ses prérogatives régaliennes de gestionnaire d'espaces protégés. La décision du Tribunal Constitutionnel qui cassa les dispositions de la loi de 1989 relatives à la gestion des parcs nationaux[337] obligea l'Etat central à abandonner ce dernier bastion.

L'esprit de la loi de 1997[338] qui réforma celle de1989 s'appuie sur le renoncement par l'administration madrilène à une gestion unilatérale des parcs nationaux. Ces derniers sont désormais gérés conjointement avec les Autonomies et la déclaration d'un nouveau parc national ne peut se faire sans accord de l'assemblée législative de la ou des Autonomies concernées. Le nouveau dispositif de la politique des parcs a été rendu opérationnel en 1998[339]. Trois éléments en constituent les clefs de voûte :

- Les Commissions mixtes de gestion, organismes de représentation paritaires entre l'Etat et les Autonomies, dont le principe avait été initié lors de la création du parc de los Picos de Europa en 1995.
- Le programme directeur du Réseau des Parcs Nationaux, destiné à assurer la cohérence du réseau par l'établissement de directives d'encadrement pour la rédaction des PRUG[340] et des plans sectoriels ainsi que la promotion médiatique et pédagogique des parcs nationaux. Il a été établi en 1999 pour une durée de sept ans[341].
- Le financement conjoint des budgets des parcs, par l'Organisme Autonome des Parcs nationaux d'une part et les Autonomies d'autre part.

[336] L'ancien parc de Covadonga.
[337] Jugement 102/1995 du 26/06/1995 du Tribunal Constitutionnel espagnol annulant la cinquième disposition additionnelle de la loi de 1989.
[338] Loi 41/1997 du 05/11/1997 portant modification de la loi de 1989.
[339] Décret 1760-98 du 31/07/1998 fixant la composition et le fonctionnement du Conseil du Réseau des parcs nationaux, des CMG et des *Patronatos*.
[340] Le Gouvernement central a cependant perdu la compétence de validation des PRUG sauf dans le cas de parcs répartis sur plusieurs autonomies.
[341] Décret royal 1803-1999 du 26/11/1999 approuvant le Plan directeur des Parcs nationaux.

La réalité du pouvoir de planification de la gestion et du pouvoir décisionnel est détenue par les Commissions mixtes de gestion, structures de régulation qui rappellent les *juntas regionales de parques* mises en place après la loi de 1916 sur les parcs nationaux. Ce sont elles qui élaborent les documents de gestion et de planification, approuvent les plans de travail, les programmes d'investissement, régissent le foncier et les propriétés du parc et supervisent les équipes de gestion.

Les *patronatos*, dont la composition est redéfinie par le décret de 1998, continuent à jouer principalement le rôle d'organes d'information et de consultation. Ils ne sont donc pas comparables aux conseils d'administration des parcs nationaux français. Ils n'ont pas la capacité de programmation et ne maîtrisent pas le budget des parcs. Ce sont essentiellement des organismes de participation sociale et d'échange. Ils disposent cependant de deux pouvoirs décisionnels :

- La discussion et l'approbation des PRUG, pouvoir momentané mais d'une grande importance.
- L'octroi des autorisations aux usagers et ayants-droits, compétence qui n'est pas négligeable et qui demeure tributaire cependant des cadres fixés par les PRUG, ce qui en réduit la marge d'utilisation.

Cette situation qui maintient entre les mains des fonctionnaires l'essentiel des compétences a poussé certains représentants socio-économiques ainsi que des élus locaux siégeant dans les *patronatos* à réclamer une participation aux travaux des Commissions mixtes de gestion et surtout à leur pouvoir de décision[342]. C'est également une revendication des associations de protection de la nature.

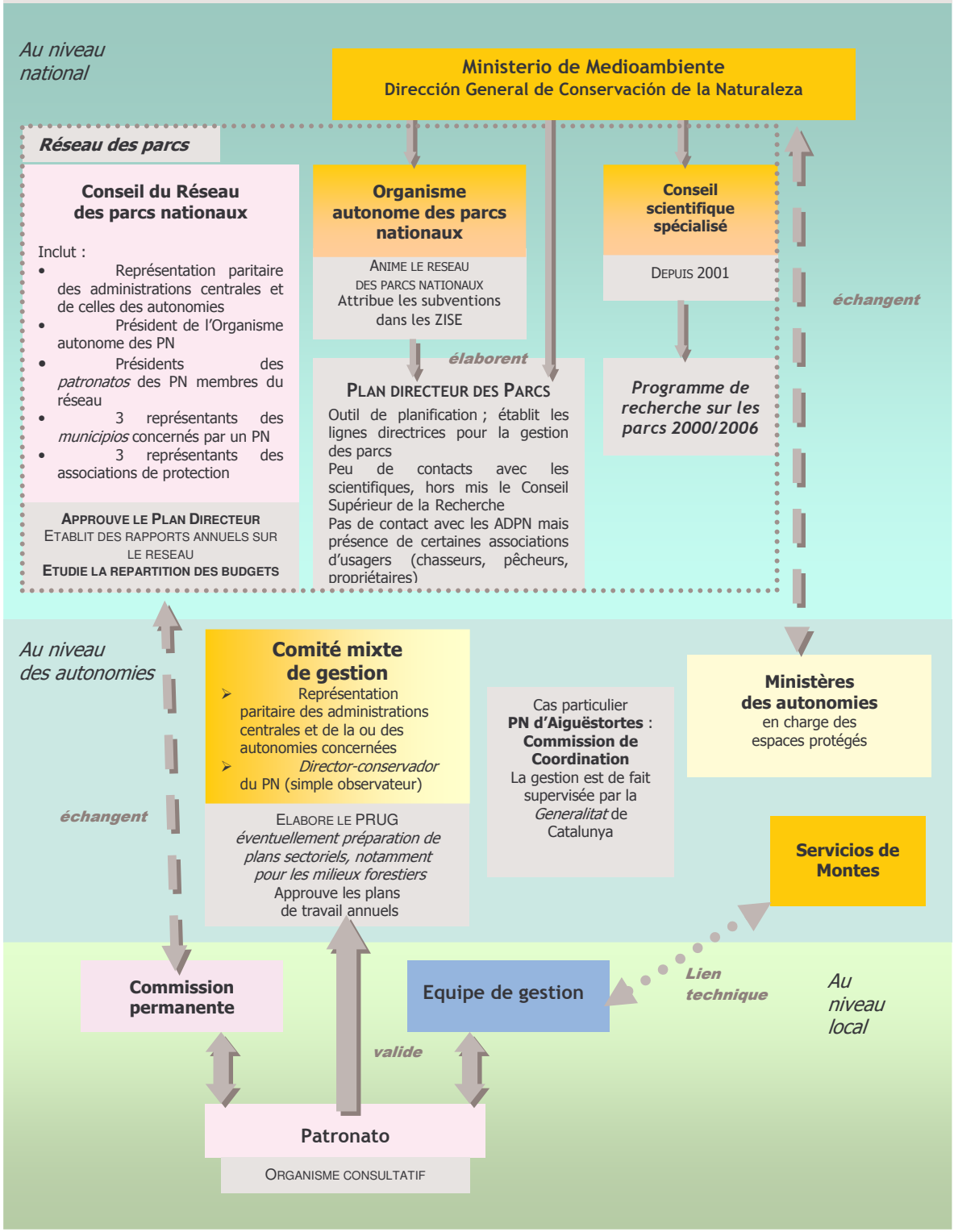
En fait, la réforme de 1997 est une révision essentiellement technique, qui n'a pas touché au cadre méthodologique de l'outil parc national. Ses implications en terme de transformation du fonctionnement administratif ainsi que sur le plan des objectifs de protection furent jugés insuffisants par certains groupes politiques[343]. Le PSOE* notamment a reproché :

- Le vide juridique entourant le nouveau système de financement. La nouvelle loi n'a pas complètement tranché le problème du financement des parcs ; elle oblige le gouvernement central à l'assumer, laissant la porte ouverte à des accords avec les Autonomies mais sans en planifier l'élaboration et la mise en place. Comment l'Etat peut-il financer quelque chose qui n'est pas/plus traité (selon leur interprétation) comme relevant de l'intérêt national ?

[342] Cf. comptes-rendus des réunions du *Patronato* du PNOMP : interventions de Don Antonio Escalona, maire de Bielsa.
[343] Cf. Débats autour de la révision de la loi de 1989, Session plénière du Sénat du 17/09/1997.

- La bureaucratisation de la gestion des parcs en raison des transferts de compétences des *patronatos* et des Directeurs-Conservateurs vers les Commissions mixtes de gestion.
- De pratiquer une réforme « intéressée », en réintégrant sans contrepartie le parc d'Aiguëstortes dans la *Red* pour récompenser l'allié catalan. Le sénateur

FIG. 11 - ORGANIGRAMME DE FONCTIONNEMENT DES PARCS NATIONAUX ESPAGNOLS



catalan du Parti Populaire* Calvo Poch fut d'ailleurs l'un des principaux artisans de la réforme de la loi.

Par ailleurs, en dépit de cette évolution institutionnelle, certaines autonomies[344] continuent à réclamer régulièrement un transfert complet de souveraineté sur les parcs nationaux, en prenant comme justification l'accord intervenu entre le Ministère de l'Environnement et la Generalitat de Catalunya sur le parc d'Aiguëstortes.

La programmation demeure toujours l'exercice difficile dans le fonctionnement des parcs. Nous avons noté qu'aucun des parcs nationaux pyrénéens ne dispose de PORN ; la planification de la gestion est élaborée uniquement dans le cadre des PRUG, alors que le PORN, outre le fait qu'il s'agit d'un document de rang juridique supérieur, permet une évaluation globale des enjeux et des dynamiques de mutations socio-environnementales d'un territoire. Par ailleurs, l'évaluation et l'établissement des nouveaux PRUG sont des exercices longs car sujets à controverses ce qui implique en pratique que la durée d'exercice des PRUG est quasiment le double de leur validité théorique (5 ans). Celui d'Aiguëstortes, établi en 1993, a été renouvelé en 2003 après avoir été réécrit dix fois ! La procédure de rénovation du PRUG du parc d'Ordesa, établi en 1995, n'a été lancée qu'en 2002.

Expansion de la logique de soutien aux dynamiques socio-économiques locales

Le régime d'aides publiques aux zones d'influence socio-économique des parcs nationaux a également été réorganisé en 1999[345] dans le cadre d'un système de subvention désormais intégré au budget de l'OAPN. A l'instar de l'Etat, les Autonomies mettent en place elles aussi des politiques d'aide dans le cadre de leurs propres programmes. L'Aragon a ainsi lancé une politique de subventions dès 1996[346], étendue à tous les espaces protégés et aux territoires qui se sont dotés de PORN comme les Vallées du Haut Aragon occidental (Hecho et Ansó). L'objectif de ces appuis financiers est d'inciter les acteurs locaux, surtout les collectivités mais aussi les particuliers, à monter des projets associés à l'existence d'espaces protégés mais surtout de les aider à conduire des opérations utiles au développement local dans les secteurs concernés.

La *Diputación General de Aragón* (gouvernement de l'autonomie) justifie ainsi son investissement financier :

« De même qu'il est nécessaire d'intégrer la population installée dans les zones d'influence aux actions de protection, l'amélioration du développement socio-

[344] Notamment l'Aragon et l'Andalousie.
[345] Décret royal 940-1999 du 04/06/1999 portant approbation du Règlement relatif aux subventions publiques d'Etat dans les aires d'influence socio-économiques des parcs nationaux.
[346] Décret 15-1996 du 20/02/1996 de la DGA relatif à la mise en place d'un régime d'aides pour le développement des espaces naturels et la protection de la nature.

économique, la recherche et la promotion de l'éducation à l'environnement doivent être des objectifs prioritaires. Doit être étudiée également la possibilité d'augmenter les ressources économiques et financières des parcs nationaux au travers des sources budgétaires et publiques. » (Loi de 1998 extrait du préambule)

« *L'attribution des aides s'établira en fonction du règlement et dans tous les cas auront comme objectif de viabiliser les activités traditionnelles, de développer les activités compatibles avec la protection de l'environnement et du patrimoine architectural, de créer de l'emploi et, en général, de favoriser les activités qui contribuent à l'amélioration de la qualité de vie de la* comarca. » (Loi de 1998 art. 22 quater)

Dans ce discours transparaît la volonté de tendre vers une planification des politiques de protection qui soit intégrée dans une action plus large de développement rural. Le rapprochement entre les politiques de protection et les politiques de développement rural est plus net depuis le milieu des années 1990, pour des raisons d'objectifs inhérents à l'aménagement du territoire mais également de répartition des moyens financiers. L'impact psychologique qui a accompagné le lancement du programme Mesures Agri-Environnementales (MAE*) en 1996 a probablement aidé à reconsidérer les rapports traditionnellement difficiles en Espagne comme en France entre la logique de protection et le monde agricole. En outre, nous en reparlerons dans la deuxième partie, les gouvernements autonomes ont vu un intérêt à classer de nouveaux espaces protégés afin de bénéficier d'un soutien financier plus important de la part de l'Union Européenne, notamment dans le cadre du dispositif agri-environnemental.

Ce processus accompagne en fait un nouvel élan de la politique montagne dans les Autonomies. En Aragon, après l'échec des dispositions particulières qui avaient été prises en 1995 dans le cadre de directives territoriales partielles élaborées pour les Pyrénées[347] et qui furent annulées dès 1999, la préparation d'une loi spécifique aux Pyrénées, à l'image de la loi catalane *d'Alta muntanya*, est en cours depuis quelques années. Ce projet bute cependant sur les revendications des différents pouvoirs locaux et des intérêts catégoriels. La première *comarca* de montagne, celle de l'Alto Gállego a néanmoins été constituée, après de longs efforts de restructuration des organisations sociopolitiques locales[348], suivie par celles de la Jacetania, de la Ribagorza et du Sobrarbe.

[347] Décret 141-95 du 23/05/1995 de la Diputación General de Aragón relatif aux Directives Partielles sur l'Aménagement du territoire dans les Pyrénées & Loi 7/1998 du 16/07/1998 portant approbation des Directives générales d'Aménagement du territoire aragonais.

[348] La loi de comarcalización fut adoptée dès 1993 mais la première *comarca* n'a été créée qu'en 2001 (Loi 13/2001 du 02/07/2001 des Cortès d'Aragón portant création de la *Comarca* de l'Alto Gállego). Les *mancomunidades*, formes d'intercommunalités créées pour la gestion de services ou de biens collectifs, transfèrent progressivement leurs compétences aux *comarcas*.

En Catalogne, le soutien financier à des opérations de protection active était déjà manifesté dans le cadre de la loi de 1983. La rédaction des nouveaux *plans comarcals de muntanya* pour la période 2001-2005 traduit un effort marqué en direction de la protection. L'organisation et le financement d'un nombre important d'opérations y ont été prévus.

La Navarre a élaboré quant à elle en 1999 un bilan de sa politique en matière de protection et établi un programme d'actions à horizon de cinq ans destiné à dynamiser et diversifier sa politique de préservation de la biodiversité[349]. Ce programme a prévu un effort budgétaire très important pour cette petite autonomie (96 M€ sur six ans), répartissant les fonds entre activités de recherche, de protection active mais aussi de soutien aux filières productives dans les aires d'influence des espaces protégés. C'est la première fois qu'a été établi en Espagne un plan d'action aussi détaillé dans l'approche conjointe des objectifs de protection de la nature et de développement des activités socio-économiques.

3.2.2. LE RENFORCEMENT DES PREROGATIVES REGIONALES ET L'EXPERIMENTATION DE NOUVEAUX OUTILS DANS LES AUTONOMIES

Les Communautés autonomes ont profité des dispositions nouvelles apportées par la loi de 1997 mais aussi par la *Ley del suelo* en 1998[350], laquelle a étendu à tous les régimes de protection, le caractère non urbanisable des terrains classés et prévoit la possibilité d'élaborer des plans spéciaux pour la préservation d'espaces naturels. Au cours des dernières années, elles ont affirmé leur rôle actif dans le domaine de l'environnement notamment par le renforcement de leurs dispositifs politico-administratifs et législatifs en matière de protection de la nature.

La politique dynamique et ambitieuse de la Catalogne

La Catalogne a établi et validé en 1992 un programme d'inventaire et de gestion des espaces naturels de l'autonomie, baptisé Plan des Espaces d'Intérêt Naturel (PEIN*). Le fleuron de ce dispositif est le parc d'Aiguëstortes. La *Generalitat* a obtenu un statut particulier pour ce qui est devenu dans les esprits le "parc national catalan". Le statut de ce parc restant fondé sur la loi de reclassification de 1988, le *patronato* d'Aigüestortes dispose d'un peu plus de pouvoir que les autres : sa capacité d'initiative est plus étendue et les compétences en matière de gestion des biens et des activités en rapport avec le parc sont plus précises. Le parc est

[349] GOBIERNO DE NAVARRA, 1999, *Estrategia navarra para la conservacion y el uso sostenible de la diversidad biologica y plan de acción - 1999-2004*, 147 p.
[350] Loi 6/1998 du 13/04/1998 des Cortès Generales relative au régime d'occupation du sol et à ses utilisations.

ENCADRE 7 - LE PROBLEME DE LA FAIBLE ADEQUATION DES PARCS EUROPEENS AUX CRITERES DE L'UICN

Parcs nationaux

Pour être reconnus comme tels par l'UICN (catégorie II), les parcs nationaux doivent constituer des « *aires protégées et gérées principalement dans le but de protéger les écosystèmes et à des fins récréatives* »

- qui doivent répondre aux objectifs suivants :

[un parc national est] une zone naturelle terrestre ou marine, désignée :

- pour protéger l'intégrité écologique dans un ou plusieurs écosystèmes dans l'intérêt des générations actuelles et futures
- *pour exclure toute exploitation ou occupation incompatible avec les objectifs de la désignation*
- *pour offrir des possibilités de visite, à des fins spirituelles, scientifiques, éducatives, récréatives et touristiques, dans le respect du milieu naturel et de la culture des communautés locales.* »

- et à des critères stricts de gestion :

- Ils doivent être établis et gérés par la plus haute autorité publique du pays, laquelle doit posséder le territoire classé en parc national ;
- Un ratio territorial relatif aux objectifs contingents à la classification comme parc national a été fixé. Sur **une superficie de 25 % au maximum du territoire d'un parc national** peut être poursuivi « *l'entretien des paysages culturels, à des fins de conservation, soit d'espèces, soit de paysages façonnés par l'homme* ». Sur le reste du parc, l'objectif prioritaire de préservation (au sens anglosaxon, donc de protection au sens français) doit prévaloir.

Si ces critères étaient strictement appliqués, quasiment aucun parc national européen (dont les parcs français et espagnols) ne serait reconnu par l'UICN. Cette dernière a donc introduit dans la pratique des nuances à cette définition notamment quant aux modalités de gestion et de propriété.

Parcs naturels

Selon l'UICN les parcs naturels européens sont des dispositifs correspondant le plus souvent à la catégorie V ; dans quelques cas ils peuvent être classifiés dans la catégorie IV.

Les aires inscrites à la catégorie V doivent « *maintenir l'interaction harmonieuse de la nature et de la culture* ».

d'ailleurs géré par une "Commission de coordination" et non pas par une Commission mixte de gestion. En dépit de ces différences avec les autres parcs nationaux espagnols, Aiguëstortes a été intégré au Réseau national des parcs nationaux en 1997.

Après la période difficile des années 1985-1996, la situation s'est assainie et une dynamique s'est ré-enclanchée au niveau des organes fonctionnels du parc. Un nouveau PRUG a ainsi été réalisé en 2002. La *Generalitat* souhaite se servir de ce parc pour légitimer sa politique de gestion environnementale. La réglementation particulière d'Aiguëstortes, qui autorise notamment l'exercice des activités hydroélectriques, grève sa pleine reconnaissance internationale. Le gouvernement catalan a fait d'Aiguëstortes un véritable combat de reconnaissance sur la scène internationale. La première victoire a été l'obtention en 1997 auprès de l'UICN d'inclure le parc dans la catégorie II, alors qu'il était classé jusque là dans la catégorie V.

Néanmoins, en dépit de ce succès, l'administration catalane sait qu'un retour dans la catégorie V n'est pas improbable car le parc continue à déroger à deux des conditions d'affectation dans la catégorie II. Afin de crédibiliser sa gestion du parc, elle vise l'obtention du diplôme du Conseil de l'Europe dont on connaît le niveau d'exigence élevé pour son attribution. Le fonctionnement du parc d'Aiguëstortes étant peu crédible sur le plan réglementaire, c'est sur celui de la recherche-action en matière de gestion des espaces protégés que l'équipe du parc essaie d'obtenir cette reconnaissance. La DGMA* et la direction du parc travaillent également à une nouvelle extension du parc.

Si le parc d'Aiguëstortes constitue le fleuron du PEIN, la cheville ouvrière du réseau des espaces protégés catalans est constituée par les parcs naturels. Il en existait dix dans l'autonomie à la fin 2003, intégrant un éventail de milieux et de territoires très variés. On peut parler aujourd'hui d'un réel réseau de parcs naturels en Catalogne du fait de leur diversité écosystémique et ethologique. Aucun n'a été réellement remis en cause par les populations locales et de nouvelles créations et des extensions ont été accomplies dans le cours des dernières années.

Le parc de la Garrotxa s'est ainsi légèrement agrandi en 2001 en intégrant un *municipio* supplémentaire et de nouveaux projets d'extension sont en cours. L'administration catalane a également conduit un programme ambitieux dans les Pyrénées léridanes : la constitution d'un vaste parc naturel dans les hautes vallées du Pallars dit parc naturel de l'Alt Pirineu. Ce projet a été achevé après une dizaine d'années d'études et de négociations[351] à l'amont duquel se trouvait le milieu

[351] GENERALITAT DE CATALUNYA, Departament de Medi Ambient, 2001, *Avantprojecte de parc natural del Alt Pirineu*, 66 p.

associatif à travers le *Centre excursionnista catalan* et la DEPANA*. Ces deux organismes avaient sollicité la *Generalitat* et préparé une première étude sur le parc en 1999.

Le parc de l'Alt Pirineu recouvre ainsi une grande partie des secteurs du haut Pallars dans lequel le Plan Macià de 1932 recommandait déjà la création d'un parc national. Il s'étend plus au Sud en direction des Valls del Valira. L'étude de préfiguration effectuée en 2002 a finalement retenu un périmètre de grande étendue (66 020 ha), qui malgré sa vaste superficie, n'intègre que des espaces inclus dans le PEIN. Il concerne une grande partie de la rive gauche de la vallée de la Noguera Pallaresa, intégrant toutes les vallées latérales depuis le haut Vall d'Aran jusqu'aux Valls de Soriguera dans l'Urgell.

Ce territoire, très fortement marqué par la dévitalisation, fut l'un des secteurs les plus touchés par l'exode dans les Pyrénées espagnoles. Sur le plan politique, le projet a été clairement mené dans l'objectif de faire de ce parc un outil de développement local, en affichant un souci de complémentarité des objectifs de préservation de l'environnement et de maintien de l'activité économique[352] comme en témoignent les propos du Ministre autonome de l'environnement en 2003 :

> « *Les parcs naturels ont démontré qu'ils sont de bons modèles de gestion et de développement global du territoire, et par leur action, ce sont l'un des principaux axes de la politique environnementale. Le Parc de l'Alt Pirineu augmentera la protection des ressources du territoire et améliorera le développement économique et social.* »[353]

Les limites du parc ont ainsi été établies sur la base de l'inventaire du PEIN mais elles tiennent compte de critères de gestion liés aux activités d'exploitation : « *les limites ont été ajustées sur la base de critères cohérents fondés sur la topographie, les unités géomorphologiques des terrains et les parcelles de gestion forestière.* »

Le système d'organisation et de fonctionnement de ce parc traduit également une tendance de fond, à savoir d'augmenter le pouvoir de représentation et de décision des locaux. Les élus locaux constituent la moitié des membres de la *junta rectora* et les usagers un quart. Ce sont des proportions jamais atteintes jusqu'ici dans des parcs pyrénéens. Cette inflation s'effectue au détriment des scientifiques et des associations de protection.

---

[352] Décret 194-2003 du 01/08/2003 de la Generalitat de Catalunya créant le Parc naturel de l'Alt Pirineu.
[353] Propos du Ministre autonome de l'Environnement, Ramon Espadaler, lors de la présentation publique du projet de parc (01/08/2003).

La place montante des fondations en Catalogne

Dans les Pyrénées espagnoles, le monde associatif, assez peu présent à l'exception de la DEPANA* en Catalogne, est concurrencé depuis peu par les activités de deux fondations. Ces organismes tiennent un rôle important en matière de professionnalisation de la protection de la nature et bénéficient d'un contact privilégié avec les collectivités locales grâce aux soutiens institutionnels dont ils bénéficient.

Les deux fondations, la *Fundación Natura* et la *Fundació Territori i Paisatge* sont toutes deux d'origine catalane et de création très récente puisqu'elles sont apparues en 1997. Les objectifs poursuivis par ces fondations sont globalement comparables à ceux des CREN français : la conduite d'opérations de préservation ou de restauration d'espaces naturels et d'actions d'animation pédagogique.

Cependant leur mode d'organisation et leurs moyens s'en différencient nettement. Les fondations sont des organismes partenariaux rassemblant scientifiques, militants de la conservation et entreprises mécènes. Malgré leur création récente, ces institutions disposent de moyens financiers et techniques importants alors que beaucoup de CREN sont encore en manque d'effectifs et ont parfois du mal à viabiliser leur activité à moyen terme.

La *Fundació Territori i Paisatge* est ainsi directement financée par la *Caixa de Catalunya*, la plus grosse banque catalane. Le budget de la Fondation s'élevait pour l'année 2002 à 3 M€, financés à 95 % par la *Caixa de Catalunya*. La *Fondación Natura* reçoit les dons d'autres mécènes privés, notamment de compagnies pétrolières. Ces fondations disposent en outre d'une reconnaissance institutionnelle ; la *Fundación Natura* a par exemple été intégré dans le programme opérationnel de la Generalitat, devenant un quasi service public extérieur du Département de l'Environnement. Elle intervient désormais dans d'autres Autonomies et même hors d'Espagne.

Ces fondations ont mis en place un dispositif de travail essentiellement tourné vers l'acquisition foncière ou le passage de conventions de partenariat avec les propriétaires terriens, en général des collectivités locales. Elles développent essentiellement des programmes dits de « *conservation active* » de la protection :

La *Fondación Natura* travaille actuellement sur plusieurs projets dans les Pyrénées catalanes : travaux de réhabilitation paysagère et d'amélioration des habitats naturels dans la sierra prépyrénéenne de Boumort, en collaboration avec les municipalités locales. Elle gère également le site de la Pineda dans le Pallars Jussa, après en avoir acheté les terrains ; elle y mène des activités tournées vers l'écotourisme.

La *Fundació Territori i Paisatge*, dont plus de la moitié des dépenses est affectée à des opérations d'acquisitions foncières, a acquis en 1999 plusieurs sites

dans les Pyrénées catalanes afin d'y constituer des réserves dont elle ait la propriété complète afin de pouvoir mettre en place ses programmes de gestion. Deux de ces réserves sont situées dans les sierras prépyrénéennes, celle de la Montaña de Alinya (5 350 ha) dans le prolongement méridional de la sierra du Cadí et celle du Mont Rebei (598 ha) dans la sierra de Monsec. La troisième est un ensemble de petits sites de ripisylves (3,5 ha) dans la haute vallée du Sègre en Cerdagne. Cette fondation gère aussi depuis ces trois dernières années trois autres sites dans les Pyrénées suite à des conventions passées avec les municipalités propriétaires : le vaste site de la Terrata (8 000 ha) situé entre les bassins intrapyrénéennes des vallées des Nogueras, une petite zone humide de fond de vallée dans la Vall de Boí (Salencar de Barruera, 8 ha) ainsi que le secteur du Sanctuaire de Queralt (50 ha) près de Berga.

La *Fundació Territori i Paisatge* avait débuté une action de préservation de boisements dans le haut Pallars en achetant régulièrement les coupes mises à la vente afin de protéger des boisements anciens. Dans le cadre d'un programme LIFE – le programme *Pirineu Viu* - elle mène depuis 2001 en collaboration avec l'ADF* del Mig Pallars un projet de modification des objectifs de gestion forestière : des réserves forestières foncières sont ainsi mises en place contre rétribution du préjudice économique marchand. Ce projet, politiquement soutenu par la *Generalitat*, est présenté comme une action de gestion durable des forêts car il promeut la multifonctionnalité[354] des milieux forestiers c'est-à-dire la coexistence d'usages diversifiés. Après avoir obtenu un appui financier et institutionnel pour la gestion différenciée des boisements du Pallars, puis avoir entamé des démarches d'écocertification des pratiques d'exploitation, l'ADF del Mig Pallars et la *Fundació Territori i Paisatge* envisagent une valorisation écotouristique de ces réserves forestières foncières.

L'affinement du réseau des espaces naturels navarrais

La loi autonome de 1996[355] a réorganisé et actualisé les dispositions prises depuis la fin des années 1980 et constitue le cadre juridique référent dans le domaine de la protection de la nature en Navarre. Cette loi a apporté une première innovation : la mise en place, selon les recommandations de la loi de 1989, de zones périphériques de protection autour des espaces protégés. Cette initiative n'a a priori rien d'original puisque c'est un dispositif dont bénéficient déjà les parcs nationaux et certains parcs naturels mais le gouvernement navarrais a décidé de l'appliquer également à certaines réserves naturelles. Deux réserves en étaient déjà pourvues (Labiaga et la Foz de Arbayún), une troisième n'en a pas nécessité, sa fonction de

[354] Nous entendons ici le terme de multifonctionnalité comme la propension d'un écosociosystème à contribuer à des fonctions et des modes de valorisation diversifiés. La multifonctionnalité implique l'existence de plusieurs systèmes productifs de ressources.
[355] Loi forale 9/1996 du 17/06/1996 de *Espacios naturales*.

protection concernant l'accès a une grotte (réserve de las cuevas Basajaun Etxea de Lantz).

La création des Aires naturelles récréatives (ANR) constitue une autre spécificité du nouvel éventail juridique navarrais. Ces espaces disposent d'un statut différent du régime des espaces naturels protégés :

> « *Les aires naturelles récréatives sont des espaces abritant des richesses naturelles ou paysagères, classés afin de constituer des lieux de récréation, de repos et de distraction en plein air, compatibles avec des objectifs de protection de la nature et de pédagogie à l'environnement.* »

Les objectifs sociaux des ANR ressemblent à ceux du petit parc naturel du Señorio de Bértiz. L'existence d'un régime réglementaire commun à toutes les ANR en fait des espaces protégés à part entière. Le régime est plus protectionniste que la base de la *Ley del suelo* (voir Encadré Comparaison des régimes de réglementation des législations).

Le choix privilégié depuis 1987 par l'administration navarraise de l'environnement de créer un réseau hiérarchisé d'espaces soumis à des régimes de protection forte a placé le gouvernement autonome dans l'embarras. En effet, de nombreuses créations ont pu être effectuées notamment grâce au fait que les montagnes navarraises avaient été peu touchées par les programmes d'équipement des années 1960 et 1970. Elles ont été ciblées sur des territoires de petite taille mais qui demeuraient utilisés par un certain nombre de pratiques productives et récréatives ce qui a suscité la réticence des populations locales. Ces dernières ont manifesté à plusieurs reprises un rejet de ces dispositions. En outre, l'administration a constaté les difficultés techniques et les écueils scientifiques dans la coordination d'un réseau uniquement composé de petits sites isolés gérés de manière conservatoire. Il n'y a plus eu depuis de création d'espaces de protection forte.

Dans le contexte de la consécration d'une conception de la protection intégrant des objectifs de développement local, la Navarre s'est tournée à la fin de la décennie vers l'utilisation de la procédure parc naturel. Cette disposition était incluse dans la loi de 1996 qui prévoyait la mise en place de pas moins de onze parcs naturels[356].

> « *La caractérisation de grands espaces est l'instrument idoine pour rendre compatibles la protection de la biodiversité et les objectifs sociaux, comme la pratique récréative, la pédagogie, la recherche ainsi que la prise en compte du droit légitime des communautés locales de pouvoir développer des activités économiques qui leurs permettent d'atteindre un niveau de vie égal à celui du reste de la Navarre.* »[357]

[356] Loi forale 9/1996 du 17/06/1996 de *Espacios naturales*, disposition additionnelle 4.
[357] GOBIERNO DE NAVARRA, 1999, op. cit.

Deux premiers projets d'envergure ont ainsi été menés. Le premier est situé dans les sierras calcaires prépyrénéennes à l'Ouest de la province, le *Parque natural d'Urbasa y Andia*[358]. De taille moyenne (21 408 ha), les trois-quarts de sa superficie sont propriété du gouvernement navarrais. Le deuxième projet a été conduit dans le célèbre secteur des *Bardenas reales* au Sud-Est de la Navarre. Le parc d'Urbasa y Andía est une bonne illustration du renforcement des pouvoirs locaux, au nom de leurs légitimités historiques et juridiques, dans la conduite des politiques de protection. La gestion du parc est en effet territorialement partagée entre le Gouvernement navarrais et un comité syndical, la *Junta de Limitaciones*, laquelle est déclarée seule gestionnaire sur la partie du parc intégrant la forêt communale de deux *municipios* (cf. Encadré - Les statuts administratifs du domaine forestier en Espagne). La zone des *montes comunales* des deux *municipios* de Améscoa bénéficie en effet d'un régime particulier garanti par le PORN de 1996, disposition poursuivie dans le PRUG au nom des « *droits séculiers relatifs à la gestion de ces espaces* »[359]. Ainsi, le PRUG réalisé pour ce parc n'inclut pas les 5 190 ha des parcelles gérées par la *Junta de Limitaciones* tout comme d'ailleurs les 119 ha de la réserve naturelle de la source du *río* Urederra, administrés par le PRUG spécifique aux réserves naturelles navarraises[360].

Dans la continuité de ces réalisations, la Communauté forale envisage à nouveau la création d'un parc naturel en zone de montagne, le projet de *Parque natural pirinaico de Navarra*, qui concerne les hautes vallées pyrénéennes d'Aezkoa, Salazar et de Roncal. En accord avec la réorientation stratégique destinée à mieux intégrer les populations et les décideurs locaux, le gouvernement navarrais fait réaliser un PORN sur le secteur avant de présenter un éventuel projet de parc. Dans l'hypothèse de l'aboutissement du PORN, la concrétisation de cette deuxième étape sera néanmoins freinée par deux problèmes de fond.

La première raison est matérielle. Le gouvernement navarrais s'est rendu compte de l'impossibilité matérielle de financer ou cofinancer la mise en place de tous les parcs naturels prévus par la loi de 1996. Il a fourni des investissements conséquents dans le domaine de la création d'espaces protégés et il doit désormais assumer le financement et l'équipement des deux grandes structures que sont les deux parcs des Bardenas reales et d'Urbasa y Andía. La création d'un nouveau parc s'accompagnera nécessairement de l'ouverture de nouveaux budgets.

La deuxième raison est liée à la réticence que les populations locales ont formulée vis à vis des risques de contraintes supplémentaires et qui avait déjà fait échouer le premier projet. Par sa physionomie, le projet de parc naturel pyrénéen se

[358] Loi forale 3/1997 du 27/02/1997 portant création du *parque natural de Urbasa y Andia*.
[359] Loi forale 3/1997 du 27/02/1997 portant création du *parque natural de Urbasa y Andia*.
[360] Décret foral 340-2001 du 04/12/2001 portant approbation du PRUG de Urbasa y Andía.

rapproche des grands parcs naturels que l'on rencontre ailleurs dans la chaîne (Guara, Posets-Maladeta) mais il présente une différence majeure, celle de se situer dans un secteur nettement plus peuplé, où l'espace est fortement utilisé par les activités productives. Cela explique en partie les différences d'appréciation formulées par les acteurs locaux qui ne tiennent pas à voir leur territoire transformé en « *jardin de nature touristique* », prenant à témoin l'image qu'ils se font du parc naturel de Cadí-Moixeró situé de l'autre côté de la chaîne.

On se situe là en effet en limite du système espagnol. Les parcs naturels sont des espaces protégés assez proches des parcs nationaux dans la finalité de leurs objectifs de préservation des enjeux écologiques. Ils présentent cependant des différences intrinsèques notables puisqu'ils concernent de vastes superficies et intègrent une proportion plus importante d'espaces anthropisés, encore utilisés par l'agriculture, la sylviculture ou d'autres activités productives. Plusieurs d'entre eux sont même habités de façon permanente. Ce profil physionomique est à la source de nombreux dysfonctionnements dus aux difficultés de régulation entre les différentes activités pratiquées à l'intérieur des parcs. Nous les exposerons plus amplement dans le cadre de notre deuxième partie.

L'Aragon à la recherche d'une approche combinée des différentes législations de protection patrimoniale

L'Aragon a mis plus de temps que les deux autres Autonomies à constituer sa politique des espaces naturels. Après six années de débat et plusieurs projets repoussés, l'autonomie a cependant réussi à établir en 1998 une loi sur les espaces naturels protégés[361]. Elle a néanmoins éprouvé beaucoup de difficultés à mener son programme de création de réseau d'espaces protégés, rencontrant une forte défiance de la part des acteurs locaux. Nous en avons déjà exposé les raisons dans le chapitre précédent et nous avons vu que la plupart des projets contenus dans le *Plan especial de protección del Pirineo* de 1993 n'ont pas abouti.

Le site de San Juan n'a ainsi fait que très tardivement l'objet d'une révision, même après la disparition du statut référent du *sitio natural de interés nacional* dans la loi de 1989. Alors que la plupart des sites similaires avaient depuis fait l'objet d'une requalification, ce n'est qu'en 1998 lors de l'établissement de sa propre loi sur les espaces naturels protégés que la Communauté d'Aragon l'a reclassé comme *monumento natural*.

L'Aragon a cependant fait preuve d'innovation en créant des outils originaux. Le premier a été créé à l'occasion de la promulgation de la loi : il s'agit de l'*Area*

[361] Loi 6/1998 du 19/05/1998 des Cortes d'Aragon sur les espaces naturels protégés.

Natural Singular (ANS). La finalité de cet outil de protection est *a priori* proche des ANR navarraises mais son statut juridique est bien différent :

> *« Les ANS sont des portions du territoire aragonais dans lesquels des éléments et des processus naturels sont remarquables ; il est nécessaire d'assurer leur conservation, en dépit d'éléments artificiels ou de leur transformation par l'exploitation et l'occupation humaine, mais ces espaces ne nécessitent pas en principe le même niveau de protection que les espaces naturels protégés.* »[362]

Les ANS ne sont pas considérés comme des espaces protégés ; au cours des dernières années, elles ont ainsi été préférées aux autres outils de protection dont le régime juridique est plus rigoureux. Les créations futures d'espaces protégés dans les Pyrénées ne sont pourtant pas totalement impossibles, à l'image du projet de parc naturel du *Pirineo aragonés* envisagé dans la région de los Valles où a récemment été établi un PORN.

Le second outil créé par l'autonomie est le parc culturel. Il ressemble beaucoup au PNR français. L'expérience des parcs culturels s'est constituée à partir d'une approche combinée de la loi nationale sur le Patrimoine de 1985 et de la loi de 1989. Au début des années 1990 l'idée de "parc culturel" était une initiative menée par quelques individus, scientifiques et intellectuels, qui ont manifesté leur souci de disposer d'un instrument de coordination pour protéger mais également pour valoriser sur le plan pédagogique trois célèbres sites de peintures rupestres aragonais: Albarracín, le Río Vero et le Río Martín. Ce projet a été repris par d'autres scientifiques mais aussi par plusieurs administrations autonomes dans l'objectif d'en faire un outil participant à l'aménagement du territoire et au développement local dans des zones défavorisées[363].

Les parcs culturels ne constituaient donc pas dès l'origine un outil réglementaire. Néanmoins, la mobilisation des acteurs du monde scientifique à laquelle se sont joints par la suite beaucoup d'élus, a été très forte. Elle a abouti à la promulgation d'une loi spécifique sur les parcs culturels[364] qui leur a donné une existence juridique confirmée dans la loi aragonaise de 1999 sur le patrimoine.

Il existe deux parcs culturels dans la zone prépyrénéenne aragonaise. Ils sont apparus tous deux en 1998, quelques mois après la parution de la loi, comme les trois autres. Cette constitution rapide n'est guère surprenante, le dispositif ayant été spécifiquement fléché pour des territoires qui sont nommément cités dans la loi. Le premier est celui de San Juan de la Peña, mis en place autour du célèbre monastère

---

[362] Loi 6/1998 du 19/05/1998 des Cortes d'Aragon sur les espaces naturels protégé, art. 48.
[363] BIELZA DE ORY V., 2001, "Patrimonio y turismo sostenible desde la ordenación del territorio : el caso del pirineo aragonés", *Estudios geográficos*, LXII, n° 245, pp. 583-603. M. Bielza de Ory, géographe de formation et ancien ministre autonome de l'Education et de la Culture expose dans cet article les motivations qui ont été à l'origine des parcs culturels aragonais.
[364] Loi 12/1997 du 03/12/1997 des Cortès d'Aragón relative aux *Parques Culturales de Aragón*.

et du *monumento natural* éponymes[365]. Un autre a été créé autour de la vallée du *río* Vero qui s'écoule depuis la partie orientale de la Sierra de Guara. Le parc culturel du Río Vero[366] recoupe donc en partie le *Parque natural* de la Sierra y cañones de Guara mais déborde sur le piémont jusqu'à la confluence du río Vero avec le río Cinca en aval de Barbastro. C'est l'un des parcs "fondateurs", qui était déjà en fonctionnement avant la loi de 1997 ; il abrite un riche patrimoine culturel (bâti traditionnel, paysages ruraux) et naturel (montagnes et canyons de la sierra de Guara, écosystèmes aquatiques du río Vero).

Les parcs culturels ne constituent donc pas légalement des espaces naturels protégés et la loi aragonaise les en distingue. Cependant, la conception originale de cet outil associe au sein de la même approche zonale et planificatrice le souci de conservation de la qualité d'un patrimoine culturel de conception élargie (patrimoine mobilier, immobilier, coutumier et idéel) à celle de son cadre environnemental paysager et biophysique :

> « *Un parc culturel est constitué d'un territoire abritant des éléments remarquables du patrimoine culturel, intégrés dans un cadre physique d'une valeur écologique et paysagère singulière, qui jouira d'une promotion et d'une protection globale de cet ensemble, avec des moyens spécifiques pour la protection de ces éléments remarquables* » [367]

L'exégèse des dispositions relatives aux parcs culturels peut laisser penser qu'il s'agit dans une certaine mesure d'outils contraignants, l'instruction étant menée par les services administratifs de la Communauté autonome et le classement ayant pour effet une déclaration de protection immédiate pour les biens reconnus "d'intérêt culturel", procédure pouvant évoquer une restriction sur la jouissance d'usage des patrimoines immobiliers et mobiliers. En fait les dispositions prévues dans la loi renvoient à la loi nationale de 1985 sur le patrimoine[368] et n'impliquent donc pas de servitudes supplémentaires.

L'existence de ces parcs est juridiquement orientée vers la protection des éléments patrimoniaux et la valorisation pédagogique de ces patrimoines.

« *Les parcs culturels ont pour objectif :*

---

[365] Ordonnance du 10/06/1998 du Ministère autonome de l'Education et de la Culture, relative la déclaration du *Parque Cultural de San Juan de la Peña*.

[366] Ordonnance du 03/07/1998 du Ministère autonome de l'Education et de la Culture, relative à la déclaration du *Parque Cultural del Río Vero*.

[367] Loi 12/1997 du 3/12/1997 des Cortès d'Aragón relative aux *Parques Culturales de Aragón*, art. 1 (extrait).

[368] Loi 12/1997 du 3/12/1997 des Cortès d'Aragón relative aux *Parques Culturales de Aragón* art. 4. Cette déclaration entraîne certaines obligations pour les pouvoirs publics (plan de protection du bien d'intérêt culturel), le suivi de l'administration en charge des monuments culturels et des restrictions sévères sur les opérations urbanistiques pouvant affecter le bien. Cf. la loi 16-85 du 25/6/1985 relative au patrimoine historique espagnol, art. 14 à 25 relatifs aux biens immobiliers déclarés d'intérêt culturel : jardins historiques, bâtiments privés et publics, sites privés et publics, sites archéologiques (fondement juridique des *parcs culturels*).

- *de protéger, conserver et défendre le patrimoine culturel et dans certains cas, naturel, sans se substituer à la réglementation et aux systèmes de gestion relatifs aux espaces naturels protégés,*
- *Stimuler l'éducation du public en promouvant l'information et la diffusion culturelle et touristique des richesses patrimoniales et le développement maximal des activités culturelles* […],
- *Contribuer à l'aménagement du territoire, corriger les déséquilibres socio-économiques* […],
- *Stimuler le développement rural, en améliorant le niveau de vie de ces territoires en considérant spécialement les usages et les modes d'exploitation traditionnels* »[369]

En fait, de par leurs fondements et objectifs théoriques, ils ont vocation à être des outils contractuels d'aménagement du territoire et sont relativement proches des parcs naturels régionaux français. En outre, il est ainsi expressément fait référence dans les textes au rôle actif qu'ils doivent jouer en matière de "développement durable".

Il existe une organisation propre à chaque parc culturel orchestrée autour de trois pôles : une équipe de gestion, un *patronato* à vocation consultative et informative et un conseil de direction paritaire entre élus locaux et représentants de l'administration autonome lequel détient le pouvoir financier et l'instruction des projets et des actions. Le schéma d'organisation en usage pour les parcs nationaux et les parcs naturels a donc largement inspiré cet organigramme de fonctionnement.

L'administration autonome conserve *a priori* un ascendant de principe sur la gestion de ces parcs puisqu'elle décide seule du choix du directeur. Cependant l'essentiel du pouvoir de décision est détenu par les collectivités locales en raison de leur participation non négligeable au financement de l'institution et des activités organisées.

Leur rôle d'outil de développement rural s'est appuyé essentiellement sur des programmes européens de type LEADER et PRODER*, programmes qui revêtent une place très importante en Aragon puisqu'ils recouvrent la totalité de l'autonomie à l'exception de l'agglomération de Saragosse ; treize projets ont été initiés en 1995 pour la deuxième génération des actions LEADER dans l'autonomie, auxquels ont été adjoints par la suite huit projets PRODER. Le territoire du parc culturel du *río* Vero plus particulièrement a bénéficié d'un programme de subventions européennes conséquent.

Aujourd'hui, ces parcs culturels, qui restent une particularité propre à l'Aragon, correspondent d'abord à des projets conduits autour de la valorisation

[369] Loi 12/1997 du 3/12/1997 des Cortès d'Aragón relative aux *Parques Culturales de Aragón*, art. 3.

touristique des *comarcas* rurales. Leur vocation économique est essentiellement tournée vers la promotion du tourisme rural. Cet aspect est d'autant plus renforcé sur le plan institutionnel que la culture et le tourisme font désormais partie du même ministère autonome.

Le mouvement de convergence conceptuelle de la protection des différents patrimoines du monde rural s'est ainsi effectué par l'intégration méthodologique des patrimoines naturel et culturel. Ce processus révèle au niveau des acteurs institutionnels un élargissement du concept de patrimoine mais aussi des concepts d'environnement et de paysage. C'est une mutation idéologique importante en Espagne, touchant même les parcs nationaux lesquels se sont ouverts à des méthodes de gestion active de la protection.

Le rapprochement entre les politiques des espaces protégés et celles du développement rural domine désormais l'approche des politiques autonomes. La pratique s'est ainsi dirigée vers la caractérisation de vastes "ensembles à haute valeur patrimoniale", en privilégiant non plus les outils écocentrés mais plutôt les outils hybrides. Dans ce contexte, les nombreux projets menés à bien depuis la fin des années 1980 révèlent que le parc naturel constitue l'outil privilégié des Autonomies. Avec les parcs des Pyrénées basques situés dans la province du Guipuzcoa[370], le réseau des Pyrénées espagnoles a ainsi pris une ampleur considérable avec l'appui de l'Union Européenne.

3.2.3. L'EMERGENCE D'UNE POLITIQUE DE PROTECTION DE LA NATURE EN ANDORRE : DE TIMIDES INITIATIVES DANS UN CONTEXTE ATYPIQUE

La protection de la nature constitue en Andorre un sujet difficile. Le droit de l'environnement y est balbutiant, conséquence de l'histoire contemporaine de ce micro-état intrapyrénéen. Compte tenu des évolutions récentes que ce petit pays a connu depuis son accession à un statut d'indépendance plus élargie vis à vis de ses deux voisins et protecteurs en 1993, il nous a semblé nécessaire de présenter le contexte un peu particulier qu'y connaît la protection de la nature.

L'évolution des dispositions du cadre législatif andorran

Il n'y a pas en Andorre de cadre statutaire législatif et juridique pour la protection de la nature. Les dispositions relatives à la préservation du patrimoine naturel figurent essentiellement dans la législation en matière d'urbanisme. La

[370] Il s'agit des parcs de la Peña de Aia (6 913 ha) et d'Aralar (10 956 ha) dans la sierra du même nom, tous deux mitoyens de la Navarre.

Constitution de 1993 a délégué aux paroisses[371] la compétence sur les ressources naturelles et l'urbanisme. Cependant une loi récente prise par le gouvernement andorran, la loi générale sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme[372], s'impose désormais théoriquement aux paroisses. Elle prévoit la réalisation de cadastres précis des territoires et la qualification administrative de l'ensemble des parcelles, travail précieux en matière de gestion du foncier qui n'a pas encore été accompli. En application de cette loi, des plans locaux d'aménagement et d'urbanisme, premiers véritables documents de planification du foncier et de l'occupation de sol, doivent être mis en place dans chaque paroisse.

Toutefois ces innovations ont eu un impact encore très limité. Dans ce pays où les marchés foncier et immobilier sont soumis à des pressions colossales, les appareils catégoriels ont toujours manifesté une grande défiance et une opposition importante à l'idée d'études d'impact pour les opérations d'urbanisme et d'équipement. La préservation de l'environnement constitue un élément nouveau dans le paysage sociopolitique andorran. Ces idées que de nombreux autochtones n'osaient pas ouvertement revendiquer par peur de la stigmatisation sociale[373], parviennent à s'exprimer depuis quelques années grâce à l'implication déterminée de nouvelles générations qui ont été sensibilisées à ces problématiques lors de leurs études à l'étranger[374]. Le rôle de quelques résidents immigrés, durablement installés dans le pays, y a contribué également.

Par ailleurs, il est important de souligner que les appareils juridique, administratif et associatif restent faiblement implantés dans le fonctionnement du système sociopolitique andorran. Le gouvernement est ainsi doté d'un ministère de l'environnement mais celui-ci est très isolé et dispose de peu de moyens[375]. La promulgation d'une loi sur la protection du patrimoine naturel est une possibilité envisagée depuis quelques années mais qui n'a pas pour l'instant abouti.

---

[371] Les sept paroisses sont les divisions territoriales unitaires de l'Andorre. Elles sont dotées de compétences étendues dans la plupart des domaines de l'intervention publique : voirie, assainissement, urbanisme, qualité de vie et politique sanitaire, etc. et sont également dotées de ressources fiscales propres importantes.

[372] Llei general del 29/12/2000 d'ordenació del territori i urbanisme.

[373] L'Andorre est un pays particulier dans la mesure où la grande majorité de sa population résidente est titulaire d'une nationalité étrangère. Les citoyens andorrans sont pour la plupart issus des anciennes communautés valléennes des deux *Valira*. Peu nombreux et issus d'un même creuset sociohistorique, la plupart ont profité directement ou indirectement de l'explosion des secteurs de l'import-export, de la distribution, du BTP et du tourisme des sports d'hiver.

[374] La première association environnementaliste andorrane, l'ADN (*Associació per a la Defensa de la Natura*), a été créée en 1986.

[375] Ce ministère ne dispose que d'un petit nombre de fonctionnaires, certains postes clefs étant d'ailleurs non pourvus ; on note ainsi l'absence d'un juriste spécialisé dans le droit international de l'environnement.

Analyse des enjeux autour de la création des premiers espaces protégés andorrans

C'est en l'espace d'une période très courte que la société et le gouvernement andorrans se sont ouverts au champ de la protection de la nature. La formulation technique de cette protection a été fortement inspirée par les dispositifs français et surtout catalan.

L'Andorre étant un pays de tradition latine, la chasse y tient encore une place culturelle importante. C'est donc par l'entremise de la gestion cynégétique qu'ont été prises les premières mesures relevant de la protection de la nature. Deux réserves ou *vedats de caça* furent directement créées par le *Consell General*[376] : celle du Pic d'Enclar en 1987 et celle de Xixerella en 1990. Comme la plupart des réserves de chasse pyrénéenne, l'objectif principal de ces réserves était la protection de l'isard. Elles furent constituées sans réelle base juridique, la loi sur la chasse ne datant que de l'an 2000[377]. Selon cette loi, les *vedats* sont des réserves cynégétiques dont les objectifs visent à « *la protection, la conservation et la régénération des espèces* »[378]. L'inspiration de ce dispositif est essentiellement puisée dans la conception espagnole des réserves de chasse. La chasse y est ainsi prohibée de manière permanente mais il y a des autorisations régulières de tir sélectif accompagné, sous licence payante.

C'est le Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement qui est chargé d'établir les plans de gestion des *vedats*. Chaque *vedat* est dotée d'une commission technique dans laquelle ne figurent pas, de droit, de représentants des associations de protection de l'environnement, ni d'ailleurs de scientifiques. Ces commissions valident les plans de gestion technique. Deux autres *vedats de caça* ont été créées depuis la loi de 2000 : celles de la Vall de Ransol et le *Parc natural* de la vall de Sorteny, pour lequel existe également un autre régime de protection que nous abordons ci-dessous. On notera que ces réserves de chasse sont très majoritairement situées sur le domaine public des paroisses.

La loi relative aux compétences des paroisses leur octroie la possibilité de créer des espaces naturels protégés sous la forme de "*parcs naturels*". Le premier créé est celui de la vallée de Sorteny, situé dans la *parroquia* de Ordino, dans la Vallée du Valira del Nort. Ce "parc naturel paroissial" a été constitué en juin 1999[379]. Le second, le parc naturel de la Coma Pedrosa a été créé très récemment par la *parroquía* de La Massana[380] dans le plus haut massif andorran.

---

[376] Le *Consell General* est la chambre des représentants élus au niveau national, dotée du pouvoir législatif.
[377] Llei de caça du 17/05/2000.
[378] Llei de caça du 17/05/2000, art. 13.1.
[379] Ordinació del 15/06/1999 de la Parroquia d'Ordino del Parc natural de la vall de Sorteny.
[380] Ordinació del 18/12/2003 de la Parroquia de La Massane del Parc natural de les valls del Coma Pedrosa.

Ces espaces protégés sont de taille comparable à la taille moyenne des réserves naturelles françaises : 1 080 ha pour la Vall de Sorteny, 1 432 ha pour les Valls de la Coma Pedrosa. Ils sont situés sur les espaces de haute montagne des domaines fonciers paroissiaux respectifs, dans des vallées n'ayant pas encore été sollicitées par l'urbanisation.

Le Parc de la Vall de Sorteny a été doté d'un plan directeur à l'image des PORN espagnols et d'un *Plan de Uso y Gestión*[381] fondé sur la méthodologie des PRUG, ce qui révèle une fois encore les nettes influences du droit et des dispositifs catalan et espagnol. Le régime de ces espaces protégés n'est pas conservatoire. Dans le parc de la Vall de Sorteny, l'élevage transhumant continue à être pratiqué sans restrictions particulières et en matière de servitudes sont seulement prévues quelques limitations au droit d'urbanisme (pas de construction permanente nouvelle) et au droit commercial, exprimées dans un souci de préservation de la qualité paysagère (interdiction des publicités), ainsi que la régulation de la circulation des véhicules sur neige et la soumission au plan de gestion du parc pour les activités sylvicoles.

Un seul organisme est chargé à la fois de la direction et du contrôle de la gestion. Cette disposition n'est guère surprenante compte tenu du fait que le foncier de ces parcs appartient aux paroisses. Dans le cas du parc naturel de la Vall de Sorteny, la gestion technique est assumée par "le service des forêts et espaces naturels de la paroisse" qui effectue les études et la préparation des plans de gestion. Il s'agit donc d'une gestion endogène. Ces organismes sont composés de cinq membres : trois représentants de la paroisse dont le maire auxquels s'adjoignent le ministre chargé de l'environnement et une personne désignée par le ministère.

Des comités consultatifs ont été cependant prévus, « *lieux d'échange, pouvant contribuer à la* gestion », où figurent des représentants des administrations et des usagers, une place pour les associations de protection et un ou plusieurs scientifiques ; ceux-ci ayant longtemps été rares en Andorre[382], ce sont des scientifiques catalans qui ont été sollicités au début.

La composition des organismes de fonctionnement du parc de la Coma Pedrosa est identique à celle du Parc de la Vall de Sorteny sur lequel ont été calées les institutions. Le parc de la Vall de Sorteny, premier espace protégé en Andorre, a ainsi constitué une initiative locale qui, à défaut d'originalité, eut le mérite de l'innovation. Le fait que ce soit la paroisse d'Ordino qui en ait été à l'origine n'est pas un fait surprenant. Celle-ci est restée en retrait des grands projets d'équipement

[381] Ordinació del 27/07/2000 de la parroquía de Ordino del Pla rector del Parc natural de la Vall de Sorteny.
[382] Bien que créée il y a une vingtaine d'années, *l'Institut d'Estudis Andoran* (IEA*) est encore peu doté en personnels de mission.

et d'aménagement de la montagne andorrane, essentiellement en raison du faible potentiel de valorisation de ses terrains pour les sports d'hiver, des contraintes d'accès difficiles et de l'éloignement des espaces de haute montagne. Ordino a été la première paroisse à se doter d'un plan d'aménagement forestier en 1994. Les élus locaux ont également souhaité profiter d'une pression foncière et immobilière moindre que dans le reste du pays pour préserver une partie du patrimoine bâti traditionnel, en élaborant des normes architecturales et urbanistiques et en mettant en place une fiscalité sévère dans le secteur de la construction.

La paroisse a fait le choix d'axer son développement sur deux secteurs économiques : l'agriculture, plus particulièrement la culture du tabac, et le tourisme vert[383]. Un sentier de découverte a été réalisé à cet effet dans le parc et la mise en place de circuits de randonnée pédestre et équestre est envisagée. Cependant, le caractère de montagne pastorale et naturelle que les décideurs locaux cherchent à valoriser dans ce parc naturel est tempéré par un important problème de pénétration des milieux d'altitude (chasse, villégiature) due à la présence de pistes carrossables. C'est d'ailleurs un problème récurrent en Andorre, la montagne étant quadrillée de pistes multiples résultant de l'aménagement des domaines skiables, de l'exploitation sylvicole, de la pression immobilière repoussant toujours plus haut les constructions, et plus généralement d'une culture dominante de l'aménagement de la montagne.

La création de ces deux espaces protégés est donc d'abord le fruit d'un consensus stratégique. Les aspirations des jeunes membres de l'IEA et de l'association ADN ont rencontré l'intérêt des *comús* de la Vallée du Valira del Nort, désireuses de tirer parti du moindre degré d'artificialisation de leurs territoires que dans le reste du pays. La constitution des parcs naturels revêt également une dimension politique nationale. L'Andorre recherche en effet sa pleine reconnaissance sur la scène internationale depuis le statut de 1993. La mise en place d'actions dédiées à la protection du patrimoine constitue l'un des domaines à investir pour y parvenir. L'ambiguïté des objectifs stratégiques portés par les différents acteurs se révèle ainsi autour de l'affaire de la Vall du Madriú.

La petite vallée du Madriú est la seule vallée andorrane qui ne dispose pas encore d'accès routier. La mobilisation de l'ADN pour obtenir sa protection remonte à 1992, date de l'apparition d'un projet de construction d'une route. Dans cet événement qui a constitué la première mobilisation citoyenne en faveur d'une action de protection zonée, se côtoient deux logiques d'acteurs :

- celle d'une demande sociale pour la préservation de la qualité patrimoniale paysagère et écologique d'un site devenu précieux par son unicité ;

[383] Dans sa thèse de doctorat, Gabriel Chapeau relevait déjà cette tendance (CHAPEAU G., 1985, op. cit.).

- celle, plus réduite, d'une demande institutionnelle de protection, vu qu'il n'existait pas encore à l'époque d'espace protégé en Andorre.

Cette revendication s'est confrontée aux intérêts des nombreux petits propriétaires de la vallée qui souhaitaient valoriser leurs parcelles sur le marché de l'immobilier ainsi qu'à l'opposition de la plupart des élus lesquels étaient plutôt favorables à l'aménagement de la vallée. La mobilisation inattendue de plusieurs centaines de personnes en 1995 avait cependant contraint le *Comú* des Escaldes à geler temporairement le projet d'équipement routier. Depuis s'est installée une situation de statu quo : il n'y a pour l'instant ni réels engagements ni force de proposition de la part des différents protagonistes.

Les promoteurs ont attendu l'affaiblissement de la mobilisation des défenseurs du site, ce qui était l'issue probable si se poursuivait l'absence de projet de la part des opposants. L'Etat andorran a saisi cette occasion afin de proposer la mise en place d'un projet visant à l'inscription de la vallée sur la liste du Patrimoine Mondial, au titre des monuments culturels. Dépourvu de site inscrit au Patrimoine Mondial, le gouvernement andorran a donc saisi l'opportunité de ce conflit afin de servir ses propres ambitions de reconnaissance internationale. En dépit des qualités écologiques du site et de l'existence en son sein d'un petit patrimoine rural, cette candidature n'est cependant guère crédible en regard des critères de classement de l'UNESCO.

*

* *

3.3. LA MISE EN PLACE DU RESEAU NATURA 2000 : L'IRRUPTION D'UNE POLITIQUE DE PROTECTION SUPRANATIONALE ECOCENTREE ET SES IMPLICATIONS

Le lancement du projet de réseau Natura 2000 en 1992 a fait date dans l'histoire des politiques de protection de la nature car, pour la première fois, il était envisagé la construction d'une politique supranationale des espaces naturels[384]. En acceptant sa mise en œuvre, les Etats membres de l'Union Européenne franchirent une étape conceptuelle importante car cette initiative les obligeait à intégrer des objectifs écologiques et des dispositions juridiques établis hors des limites de leurs institutions. Ce projet dépassait par l'ampleur de ses implications pratiques, les ambitions et la capacité d'incidence de ce qu'il avait été jusqu'alors possible de réaliser dans les protocoles internationaux souscrits lors des conventions relatives à la protection.

[384] Directive 92/43/CEE dite directive Habitats le 21/05/1992.

L'intervention d'une politique européenne de la nature est particulièrement intéressante à étudier dans le cadre de notre recherche car dans les Pyrénées, très peu démarches extérieures aux politiques nationales avaient alors été appliquées. Une seule réserve de biosphère avait été constituée. Quant à la charte de coopération entre les parcs d'Ordesa et des Pyrénées, elle n'avait été seulement établie qu'en 1988, alors que depuis les années 1930, toutes les propositions de création de parc sur le versant Nord des Pyrénées centrales avaient été conçues comme complémentaires du parc d'Ordesa.

3.3.1. LA SELECTION DIFFICILE ET CONTROVERSEE DES SITES DU RESEAU NATURA 2000

Les objectifs affectés au projet Natura 2000 recouvrent une ampleur sans précédent en Europe, ampleur qui se caractérise par :

- Une formulation des enjeux de préservation des espèces et des milieux très poussée, appuyée sur un registre d'identification des objectifs génériques de protection en constante amélioration.
- La prise en compte d'un éventail élargi dans la représentativité de la diversité biologique du sub-continent européen.
- La constitution d'un réseau européen de plusieurs milliers de sites et de plusieurs centaines de milliers d'hectares ainsi que la mise en place d'un dispositif de supervision impliquant l'intégration des sites dans un réseau de suivi et l'évaluation continue des résultats et des objectifs.

Les sites sont appelés à intégrer le réseau Natura 2000 doivent avoir été désignés au titre de l'une des deux directives-cadre, la directive Oiseaux de 1979 et la directive Habitats de 1992. Il est important de resituer en préalable le contexte d'élaboration de cette stratégie européenne de protection de la nature.

La directive Oiseaux tout d'abord, qui traite de la protection de l'avifaune, fut établie à une époque où l'Union européenne ne disposait pas de compétences en matière d'Environnement. Cette directive est une conséquence de l'essor dans le courant des années 1970 des grandes conventions internationales et protocoles d'intention de protection de l'Environnement. Le texte a donc été influencé par "l'esprit de Stockholm"[385] et la Convention de Bonn ; il vise à dépasser les limites

[385] Celui ayant animé la Conférence internationale de Stockholm de 1972. Le premier programme communautaire pour l'Environnement a été validé en 1973 mais il s'agit d'un programme d'interpellation et de sensibilisation ; la directive Oiseaux est à relier au deuxième programme (1977) qui posa les premiers objectifs concrets en matière de politiques environnementales communautaires.

propres aux politiques internes de protection de la nature et à relayer les conventions internationales dont l'efficacité reste faible[386].

Dès cette époque la constitution d'un réseau de sites avait été envisagée bien que ne soit pas encore projetée une politique européenne de protection de la nature. Néanmoins, avant que l'environnement n'entre réellement dans le champ de compétences de l'Union[387], les Etats membres avaient accepté implicitement l'existence de cette politique avec les avantages et les contraintes qu'elle impliquait, notamment de soumettre au principe de l'évaluation l'efficacité de leurs propres politiques de préservation du patrimoine naturel. A partir du milieu des années 1980, l'élaboration de la directive Habitats poursuit dans cette voie, en s'inspirant notamment des objectifs de la Convention de Berne[388] et des travaux du Conseil de l'Europe[389].

Si l'existence de ces deux directives constitue l'armature de la politique européenne de conservation de la biodiversité, il faut cependant bien garder à l'esprit que leur application se fonde sur le principe de subsidiarité et qu'elles n'ont pas vocation à remplacer les politiques nationales de protection de la nature. Néanmoins, la promulgation de la directive Habitats en 1992 a entériné le principe de la création d'un réseau de sites, ce que n'envisageait pas de manière explicite la directive Oiseaux. De surcroît, en imposant un calendrier et des objectifs, elle a obligé les Etats membres a entrer dans un processus actif.

Les polémiques autour de la mise en œuvre de la directive Oiseaux

La directive Oiseaux prévoyait la désignation par les Etats membres de sites protégés, les zones spéciale de conservation (ZPS*). L'objectif écologique des ZPS est d'assurer la préservation des biotopes nécessaires aux espèces avicoles migratrices en prévenant ou en palliant les processus de dégradation des habitats et de perturbation des espèces.

Les ZPS ne correspondent que partiellement à notre définition des espaces naturels protégés. La directive de 1979 est une directive d'objectifs qui n'avait pas prévu d'organiser la méthodologie de désignation des ZPS. Bien que constituant des outils réglementaires, celles-ci ne répondent donc pas à une typologie d'identification précise. En pratique, la désignation des ZPS est principalement

[386] La promulgation de la directive Oiseaux suit la signature de la Convention de Bonn sur la protection des habitats des espèces migratrices.
[387] Les dispositions de l'Acte Unique (29/06/1987) ont été confirmées dans les traités de Maastricht (07/02/1992) où l'environnement est devenu un volet des politiques communautaires et d'Amsterdam (02/10/1997).
[388] Convention de 1979 relative à la vie sauvage et à la conservation des milieux naturels en Europe.
[389] Le Conseil de l'Europe a débuté dans les années 1960 un programme d'investigation en matière de protection de la nature ; il a notamment contribué à réaliser des inventaires sur les espèces menacées et les conventions de Bonn et de Berne. Il a également mis en place un programme relatif aux espaces protégés dont nous reparlerons.

intervenue sur des territoires déjà protégés. Cela a été le cas de manière quasi systématique en France et dans de nombreux cas en Espagne.

L'application de la directive Oiseaux a revêtu un caractère très conflictuel en France. Réellement engagée à partir du milieu des années 1980, elle a généré un lourd contentieux entre les associations de protection et les fédérations de chasse. Elle a ainsi été l'objet d'une série de conflits qui se sont réglés pour la plupart devant les tribunaux à la fin de la décennie 1980.

L'opposition du monde de la chasse s'explique par le fait que cette directive est un document rigoriste et exclusif, qui a posé le problème des enjeux de protection selon une approche foncièrement écocentrée. Le décalage a été particulièrement accusé entre les valeurs et les pratiques de gestion des espaces effectuées par les activités du monde rural et un protocole très impératif, dans lequel la réflexion sur les problématiques de la gestion des milieux n'était que très peu abordée et dont l'assise juridique était à l'époque contestable.

Après la promulgation de la directive Habitats, l'administration de l'Environnement s'est rabattue sur le dispositif de création des Zones spéciales de conservation. Celui-ci a été jugé moins polémique par l'administration, y compris pour la prise en compte d'intérêts spécifiques à l'avifaune qui auraient donc du relever du dispositif ZPS. Cette stratégie a permis de ne pas afficher clairement la Directive Oiseaux comme l'instrument juridique de référence quitte à ce que soit suscitée ultérieurement une prise en compte des objectifs de cette directive, comme cela a été le cas dans plusieurs sites pyrénéens. Cependant, le faible nombre de ZPS désignées officiellement par la France attire les critiques récurrentes de la Commission Européenne[390]. Deux ZPS ont été désignés récemment en Ariège, sur des sites également retenus au titre de la directive Habitats.

On observe donc un très grand déséquilibre entre les versants français et espagnol du massif pyrénéen dans la répartition et l'étendue des ZPS. Elles occupent une superficie dix fois plus importante sur le versant espagnol. Sur le versant français, la superficie classée en ZPS est assez faible en comparaison de l'inventaire des ZICO* qui avait distingué 22 enveloppes sur le massif recouvrant plusieurs dizaines de milliers d'hectares.

Si le nombre des ZPS est bien plus important en Espagne, la situation diverge cependant d'une autonomie à l'autre. Les désignations ont été certes bien plus nombreuses qu'en France et il en est encore effectué de nouvelles. Le gouvernement

[390] La France a été condamnée de nombreuses fois par la Cour de Justice européenne : arrêt du 27/04/1988, pour non transposition de la directive ; arrêt du 18/03/1999 pour défaut de protection de site dans l'estuaire de la Seine ; arrêt du 07/12/2000 relatif aux insuffisances de prise en compte du régime de la Directive Oiseaux dans la législation française sur la chasse ; arrêt du 26/11/2002 condamnant la France pour insuffisance de désignation de sites naturels pour la conservation et la protection des oiseaux sauvages.

aragonais envisage ainsi de désigner d'autres ZPS dans les Pyrénées, notamment le territoire de la réserve de biosphère de Viñamala-Ordesa non inclus dans le Parc national d'Ordesa y Monte Perdido ainsi que la Réserve nationale de chasse de los Circos.

Certaines Autonomies s'étaient très tôt dotées d'outils permettant de donner une existence juridique aux ZPS. En Catalogne, la loi de 1985 fixait comme l'un des objectifs des réserves naturelles partielles la possibilité de « *conserver ou constituer des étapes sur les voies migratoires de la faune sauvage* ». Nous avons également déjà évoqué les Aires de Protection de la Faune Sylvestre (APFS) en Navarre. Les ZPS ont été établies sur des secteurs où la chasse, l'une des principales activités perturbantes, était déjà interdite ou contrôlée. Elles font l'objet de plus de contestations dans les zones boisées où leur désignation a justifié le régime conservatoire des APFS, entravant notamment l'exercice des activités sylvicoles.

Evolutions sociales et administratives de la conception de Natura 2000 en France

La directive Habitats de 1992 a des objectifs beaucoup plus étendus que la directive Oiseaux, ce qui explique que ce sont les sites désignés au titre de cette directive qui constitueront l'essentiel du réseau Natura 2000[391]. Jusqu'à la désignation définitive des sites par la Commission au cours de l'année 2004[392], il nous faut raisonner sur des sites potentiels lorsque nous parlons des zones spéciales de conservation (ZSC)[393].

Les formes d'application de la directive Habitats ont beaucoup divergé selon les pays. Elles ont ainsi révélé la diversité des approches et des cultures dans la manière de concevoir la protection de la nature. Ce résultat est également du au fait que le dispositif Natura 2000 a été porteur d'enjeux différents selon les pays en fonction des objectifs et des attentes des acteurs impliqués dans la gestion de l'espace rural et dans la mise en œuvre des politiques publiques d'environnement.

A l'instar de la directive Oiseaux, la mise en œuvre de la directive Habitats a été en France le sujet de nombreuses difficultés et d'une couverture médiatique inhabituelle pour des questions environnementales. Nous n'allons pas en détailler ici les rebondissements ; plusieurs travaux ont étudié les polémiques qui se sont manifestées autour de Natura 2000[394]. A côté des critères scientifiques, les DIREN ont

[391] Près de 15 000 sites selon les projections de la DG XI, représentant près de 440 000 km² soit 13 % du territoire de l'Union. Les ZPS proclamées en juillet 2002 étaient 2 885 et recouvraient 232 000 km². Une ZPS couvre en moyenne 8 000 ha, une ZSC, 3 000 ha.

[392] Début 2004, seules les listes des régions macaronésienne et alpine avaient été définitivement validées par la Commission.

[393] Une seule liste de région biogéographique a été validée, celle de la zone macaronésienne en décembre 2001.

[394] REMY E. & alii, 1999, *La mise en directive de la nature - De la directive Habitats aux prémices du réseau Natura 2000*, Paris, MATE-DGAD, 272 p. ; RAMEAU J.-C., 1998, "La Directive "Habitats" : analyse d'un échec, réflexions pour l'avenir", *Revue Forestière Française*, n° 5, p. 399-416.

du prendre en compte des critères socio-politiques. Cette inflexion méthodologique a été concrétisée par le classement des sites effectué par le Ministère de l'environnement au printemps 1997 en fonction de leur degré d'acceptation.

L'ampleur des implications en matière de protection découlant des objectifs assignés aux sites du réseau Natura 2000 est venue bousculer les représentations de l'ensemble des appareils catégoriels, aussi bien ceux des acteurs socio-économiques du monde rural que des institutions[395]. La manière dont ont été conduites les premières phases d'investigation et l'impasse dans laquelle s'est retrouvé le gouvernement français au printemps 1996 a entraîné une crise, soldée par la rédaction d'un moratoire[396]. En conclusion à ce débat, plusieurs décisions ont été proses : généraliser à l'ensemble des sites français préretenus, la démarche expérimentale initiée quelques mois plus tôt, de réalisation de programmes de travail et d'action négociés entre les délégataires désignés par l'administration et les acteurs locaux sous la forme de plans de gestion appelés documents d'objectifs[397] (DOCOBs).

L'administration de l'environnement a ainsi renoncé à une application par voie réglementaire de la directive Habitats alors que cette option avait été sérieusement envisagée au départ[398]. Si à partir de 1995 le choix d'une démarche contractuelle avait été retenu, il restait à en définir la méthodologie d'élaboration. A la suite des conclusions du programme expérimental, plusieurs éléments ont encouragé les institutions à privilégier un rapprochement entre les dispositifs Natura 2000 et les aides au développement rural. Outre les enseignements tirés de l'important travail de synthèse réalisé par la commission sénatoriale et de l'adoption du mémorandum au niveau de la Commission européenne, deux autres événements ont probablement eu une incidence positive sur le déblocage du processus :

- La préparation de la loi d'orientation agricole de 1999 a été l'occasion de tirer les conclusions de l'expérience des démarches agrienvironnementales. Une possibilité de convergence est alors apparue entre les objectifs de la directive Habitats et ceux de la politique agrienvironnementale française, notamment dans certains types de zones rurales comme les montagnes pastorales.

---

[395] REMY E. & alii, 1999, op. cit.
[396] LEGRAND J.-F. (sous la présidence de), 1997, *Natura 2000 : de la difficulté de mettre en oeuvre une directive européenne*, Rapport de la commission sénatoriale n° 309.
[397] Le document d'objectifs correspond à un travail de diagnostic et de programmation établi par les opérateurs de sites, supervisés et validés par les comités de pilotage. Il constitue le document de référence pour l'action administrative, la régulation des conflits et opère comme support technique pour la négociation des engagements contractuels de gestion entre l'Etat d'une part et les gestionnaires et usagers des sites d'autre part.
[398] Rapport interne d'Espaces Naturels de France relatif à la mise en œuvre de la directive Habitats, 1993.

- Le rapport Patriat[399] sur la chasse établi en 1999 a rappelé l'importance des institutions cynégétiques dans la connaissance et la gestion des espèces. L'opposition entre les chasseurs et l'administration de l'environnement sur Natura 2000 a été en partie dédramatisée et les travaux préparatoires aux schémas départementaux cynégétiques ont revalorisé la place des chasseurs dans les dispositifs de préservation des espèces.

La situation est cependant loin d'être assainie malgré le déblocage de la crise et le démarrage en l'an 2000 du processus de constitution de DOCOBs dans une première série de sites.

Au niveau politique tout d'abord car le dossier Natura 2000 a une portée électorale réelle qui s'est manifestée notamment lors des élections régionales de 1998 et européennes de 1999. Ce dossier a pu prendre localement une importance médiatique considérable, notamment dans des régions de chasse (Gironde, Picardie, Béarn notamment) lors des élections municipales de 2001 et des élections législatives de 2002. Une majorité d'élus adopte en conséquence une défiance de principe à Natura 2000 mais plus rarement une hostilité clairement affichée.

Au niveau institutionnel ensuite, la directive Habitats n'ayant été transposée que tardivement (en 2001) en droit français[400]. Ce long délai est en partie explicable par la crise des années 1996/1998 et les hésitations du Ministère de l'Environnement à reprendre les phases de consultation. Celles-ci ne l'ont été concrètement qu'à l'automne 1999. Devant le retard accumulé, la Commission européenne a introduit une action en justice[401] puis menacé de bloquer l'exécution des budgets des fonds structurels programmés dans le cadre des DOCUP[402]. Face à cette situation, le gouvernement a du légiférer par ordonnance, cette possibilité ne lui ayant été concédée par le Sénat que devant l'urgence de la situation.

La promulgation ultérieure de plusieurs décrets d'application expliquant la démarche des DOCOBS a permis de donner une existence juridique aux sites retenus dans le réseau Natura 2000 et d'établir enfin un cadre procédural clair[403]. Malgré ces dispositions, plusieurs points concernant l'interprétation de la directive tels que les obligations de résultats ou la notion de perturbation des milieux et des espèces n'ont pas été définitivement réglés. Il en est de même concernant la garantie de moyens, laquelle peut être une cause suspensive d'application de la directive, en dépit de la

[399] PATRIAT F. (sous la présidence de), 1999, Rapport de mission sur la chasse, Assemblée Nationale, 110 p.
[400] Ordonnance ministérielle du 11/04/2001.
[401] Arrêt du 06/04/2000 de la Cour de justice des communautés européennes condamnant la France pour ne pas avoir pris "dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à l'article 6, § 3 et 4 de la directive 92/43/CEE".
[402] Mesure de rétorsion qui n'a pas seulement concerné la France mais aussi sept autres Etats membres.
[403] Il s'agit des décrets 2001-1031 du 08/11/2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et 2001-1216 du 20/12/2001 relatif à la gestion des sites Natura 2000 ainsi que de la Circulaire d'application des MATE et du MAP n°162 du 03/05/2002.

communication effectuée par la Commission européenne à ce sujet[404]. Ces lacunes justifient la défiance d'une bonne partie des acteurs du monde rural et des collectivités.

Enfin l'articulation et la hiérarchisation entre les objectifs de préservation contenus dans le dispositif Natura 2000 et l'exercice des activités productives demeure une grande inconnue qui inquiète les socioprofessionnels et les élus. Le sujet a rebondi depuis la décision prise par le Conseil d'Etat de reconnaître l'obligation de préservation des habitats sur des sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire, y compris avant leur proclamation comme ZSC[405]. Cette décision a été abondamment discutée par les élus et les organisations professionnelles d'une part puisqu'il remet en cause la capacité d'expertise des acteurs du monde rural et d'autre part qu'il impose la prééminence de l'objectif de protection. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a ainsi statué que :

> « *Eu égard au caractère largement irréversible qu'auraient les travaux de terrassement sur la conservation de ces sites, le moyen tiré de ce que la contradiction entre la liste établie pour l'application de la directive du 21 mai 1992 et les dispositions contestées de l'arrêté du 6 février 2001* ***révèle une erreur manifeste d'appréciation****, présente le caractère d'un moyen propre à créer en l'état de l'instruction un doute sérieux quant à la légalité de ces dispositions.* » (souligné par nous)

En fonction de ces textes, ce sont les préfectures départementales qui sont chargées de suivre l'application de la Directive Habitats. Assistés d'un comité départemental de suivi Natura 2000 et des services déconcentrés des DIREN, les préfets ont été chargés de conduire des consultations locales afin de compléter les listes de sites et d'encadrer les démarches d'élaboration des DOCOBs.

La désignation et la constitution des zones spéciales de conservation dans les Pyrénées françaises

La zone montagne dans les Pyrénées inclut 46 sites[406] transmis à la Commission européenne. Ils recouvrent 19 % de cette zone, superficie importante mais inégalement répartie selon les départements. Les trois départements du cœur du massif se détachent en contribuant à hauteur d'un ratio bien plus élevé que dans

[404] COMMISSION EUROPEENNE, 2002, *Rapport final du Groupe de travail sur le financement de Natura 2000*, 43 p.
[405] Décision du Conseil d'Etat n° 234555 du 09/07/2001. Cette décision a cassé un arrêté interministériel autorisant la poursuite d'opérations de plantage de vigne dans un secteur de vignoble en AOC du Haut Rhin.
[406] Il s'agit des sites écocomplexes ou ponctuels ; n'ont pas été comptabilisés les sites linéaires intéressant des parties importantes des principaux hydrosystèmes fluviaux pyrénéens (Adour, Garonne).

la plupart des autres départements français[407]. A l'inverse, les Pyrénées-Atlantiques se démarquent par le très faible nombre de sites proposés, ce qui est une conséquence de la situation politique locale.

Les sites pyrénéens se caractérisent par leur grande superficie par rapport au profil national (6 350 ha en moyenne) et une distribution géographique *a priori* relativement homogène le long de la chaîne à l'exception de la partie atlantique. La plupart sont des sites écocomplexes unitaires, c'est-à-dire des ensembles biogéographiques recouvrant généralement un versant de massif ou parfois l'ensemble d'un massif. Quelques sites polynucléaires, c'est-à-dire distribués sur deux ou trois secteurs proches, ont également été caractérisés.

Le nombre mais aussi la physionomie des sites ont été en grande partie conditionnés par les contextes départementaux. L'implication des préfets dans ce dossier a été un facteur déterminant dans la sélection.

- Dans les Hautes-Pyrénées, une proportion importante de la partie montagnarde du département a été retenue, y compris à l'extérieur du Parc national. Les sites sont des ensembles écocomplexes de grande taille (5 000 ha en moyenne), souvent mitoyens.
- Dans les Pyrénées-Orientales ont été délimités des sites recouvrant des massifs entiers, étendus sur des superficies de 10 000 à 30 000 ha (Madrès-Coronat, Carlit-Campcardos, Puigmal, Canigou). C'est une particularité propre à ce département. Ces vastes périmètres correspondent à peu près à ceux des ensembles définis vingt ans plus tôt par l'étude de l'association Charles-Flahault en vue de la constitution d'un parc national.
- Dans la montagne haut-garonnaise, trois grands sites ont été retenus, incluant une forte proportion de la propriété domaniale.
- En Ariège, la sélection a porté sur un échantillon de sites plus diversifié. A côté des grands sites de haute montagne, dont la sélection a pu être facilitée par le statut domanial du foncier, ont été constitués des sites polynucléaires de dimensions plus réduites dans les massifs nord-pyrénéens.
- Dans les Pyrénées Atlantiques, le nombre de sites transmis a été très faible, en raison de la forte opposition des acteurs locaux en Béarn.

En dépit de l'opposition des Conseils Généraux de leurs départements et de nombreux acteurs locaux, les préfets des Hautes-Pyrénées et de l'Ariège ont transmis un nombre important de sites pour la plupart localisés en montagne. Les polémiques ont cependant été vives dans les cas de sites dont les périmètres intègrent des secteurs utilisés par l'agriculture ou des peuplements forestiers exploités, voire des

[407] Pyrénées Orientales : 21,1 % du territoire départemental proposé (sites en zone montagne uniquement) ; Hautes Pyrénées : 19,3 % ; Ariège : 10 % ; moyenne départementale : 5,1 %.

lieux de peuplement comme dans le site des Quiés de la Vallée de l'Ariège par exemple.

Un nombre important de sites, préinscrits aux inventaires des CSRPN*, ont été retirés au cours des différentes phases politico-administratives de la sélection. Au cours de ces mêmes phases, l'élagage de certains périmètres de sites ainsi que des recompositions d'enveloppes ont également été pratiquées. Il y a eu des ajustements politiques mais aussi techniques. Les limites des sites de la zone alpine descendent rarement en dessous de l'étage montagnard afin d'éviter des chevauchements trop importants avec les secteurs agricoles et forestiers, sans quoi « *cela aurait probablement multiplié les situations de conflit* »[408].

Les listes ayant été déclarées insuffisantes par la Commission Européenne, des compléments ont été effectués et d'autres sites ou portions de sites, inventoriés mais non retenus, ont été rajoutés en 1999 et en 2000. Ces nouvelles transmissions se sont souvent effectuées nonobstant le désaccord des décideurs locaux, comme cela a été le cas en Ariège sur le massif de l'Aston. Le programme d'élaboration des documents d'objectifs a concomitamment démarré, d'abord sur quelques sites jugés relativement consensuels par l'administration, puis étendu en 2002 à d'autres sites. Plusieurs d'entre eux ont pu ainsi être dotés de documents d'objectifs, en sus des deux sites qui avaient fait partie du programme expérimental[409].

3.3.2. L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE HABITATS EN ESPAGNE

L'incorporation de la directive Habitats dans la législation espagnole fut réalisée dès 1997 par l'élaboration d'un document cadre organisant la phase de désignation des sites[410]. L'application de la directive a d'abord été l'affaire de l'ICONA donc du Ministère de l'Agriculture espagnol. En fait, dans la continuité de l'esprit de la loi de 1989, l'élaboration des inventaires et des listes de sites a été déléguée aux Autonomies, le gouvernement central se chargeant uniquement de la compilation des propositions pour présenter des listes nationales uniques à la Commission.

Les conditions de la mise en œuvre de la directive Habitats

L'orientation choisie par l'Espagne pour l'application de la directive Habitats et la mise en place du réseau Natura 2000 a été par la suite précisée dans la

[408] Entretien Chargé de mission DIREN Midi-Pyrénées, 2001.
[409] Les sites des Quiés calcaires de la Vallée de l'Ariège et du Madrès-Coronat.
[410] Décret royal 1997-1995 du 7/12/1995 établissant les moyens de contribution au maintien de la biodiversité dans le cadre de la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore.

Stratégie nationale pour la conservation de la diversité biologique[411]. Cependant, si la phase d'identification et de sélection des sites est achevée, il n'avait pas encore été prévu en 2003 de réflexion de fond sur la gestion concrète des milieux dans l'ensemble du pays.

L'application de la directive Habitats a tout d'abord permis à l'Espagne de réaliser un inventaire bioécologique complet de son patrimoine naturel, à l'image de l'inventaire ZNIEFF* en France. Dans le cadre des lignes de financement des fonds LIFE et FEOGA*, le gouvernement espagnol et les Autonomies ont reçu une aide importante (125 M€) pour la réalisation des travaux d'investigation et de compilation indispensables pour permettre la réalisation de l'inventaire DTI[412], base de données servant à l'identification des ZSC potentielles. Ce travail a été accompli à partir de 1993 et s'est poursuivi jusqu'en 1998.

Cependant, les premières listes présentées à la Commission en 1999 ont été déclarées insuffisantes, y compris la liste relative à la région biogéographique alpine bien que cette dernière recouvra tout de même 350 000 ha, proportion importante en regard de la faible étendue de cette zone en Espagne[413]. D'ailleurs, le principal grief de la Commission portait non pas sur le volume surfacique des sites mais sur l'insuffisance de représentativité de certains habitats naturels et habitats d'espèces.

Comme son homologue français, le gouvernement espagnol et indirectement les Autonomies ont subi les pressions de la Commission afin que soit opéré un réajustement des propositions en vue d'assurer la cohérence et l'efficacité du futur réseau. Le dispositif de sélection espagnol était donc lui aussi critiqué. A l'instar de ce qui s'était déroulé en France, le choix politico-administratif est intervenu après les sélections opérées par les scientifiques. Il a été effectué en deux temps, d'abord au niveau des administrations autonomes puis au sein d'un groupe national composé de décideurs locaux et de fonctionnaires madrilènes. Des retraits de sites et l'élagage de portions de sites ont eu lieu, ces évictions intervenant notamment dans des secteurs où des projets d'aménagement avaient été préalablement planifiés et qui étaient susceptibles d'être bloqués dans le cadre de la procédure prévue à l'article 6 de la directive, procédure relative à la conduite des projets d'aménagement en site Natura 2000. Il semblerait également que certaines incohérences méthodologiques dans l'élaboration des listes régionales, dues aux

[411] MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, 2000, *Estrategia nacional para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica*, 161 p.
[412] Le DTI (*Documento Técnico de Interpretación*) est un inventaire renseigné des habitats naturels et des habitats d'espèces élaboré à partir de la typologie CORINE-biotope.
[413] En Espagne, la zone biogéographique alpine est limitée aux Pyrénées ; elle inclut les sierras pyrénéennes intérieures, le versant méridional de la zone axiale ainsi que le versant Nord de la Sierra de Guara.

critères de délimitation des régions biogéographiques, ont pu retarder dans certains cas la production complète de ces listes[414].

Dans les listes de 1998, les Autonomies avaient proposé peu de sites en dehors des zones déjà protégées. La Direction générale de la Conservation de la Nature*, service du Ministère de l'Environnement (MMA), a essayé de justifier cet état de choses en arguant que les Autonomies avaient suivi une démarche qui, en se fondant sur l'existant, avait d'abord permis une évaluation des réseaux d'espaces protégés et avait ensuite évité la multiplication de petits sites[415]. A la demande du gouvernement madrilène, les communautés ont donc procédé à une nouvelle sélection ainsi qu'à l'agrandissement des périmètres d'enveloppes déjà retenues. L'Aragon a ainsi effectué dès 2000 une augmentation sensible de sa liste, notamment en zone alpine, puisque la superficie des propositions dans ce secteur a été doublée. La Navarre a également procédé à l'extension de la plupart des périmètres. Dans le secteur pyrénéen du moins, la sélection proposée atteint désormais un degré élevé de représentativité, en nombre et en superficie, des habitats naturels et des habitats d'espèces inscrits dans la directive.

L'émergence progressive d'une volonté de participation sociale dans le fonctionnement de Natura 2000

Au moment de l'élaboration des premières listes de sites en 1997 et 1998, le processus avait été fortement critiqué par les associations écologistes. Elles reprochaient aux autorités l'absence de toute concertation officielle dans la procédure de désignation des sites. En pratique cependant, les services des Autonomies ont organisé des réunions informelles dans lesquelles ont pu ponctuellement s'exprimer des représentants des associations, bien qu'il soit difficile de savoir exactement quelles ont été les conditions des débats et si ces derniers ont été suivis d'implications concrètes.

Des reproches ont également été formulés envers les administrations du MMA, lequel avait pris la relève du Ministère de l'Agriculture à partir de la fin 1996. Les critiques ont porté sur la gestion des fonds européens d'une part (au cours des exercices LIFE I et LIFE II, l'Espagne a été un bénéficiaire net des fonds octroyés, drainant 20 % des montants alloués soit plus de 73 M€) et sur l'absence de prise en compte de l'article 6 de la directive d'autre part[416].

Ces remontrances pointent le choix de la méthode espagnole, laquelle a certes permis une nette amélioration de la connaissance du patrimoine naturel et la

[414] Entretien Professeur de géobotanique, Institut pyrénéen d'écologie de Jaca, 2002.
[415] Audition de I. Gonzales Doncel, Directrice de la DGCN, devant la Commission "Environnement" du Sénat, 17/10/2000.
[416] Cet article fait référence aux modalités de gestion et de suivi des ZSC.

transmission de superficies importantes mais qui demeure une démarche essentiellement technicienne et administrative, soumise aux relations horizontales de pouvoir et de régulation. L'expérience française des documents d'objectifs a pu montrer les sérieuses difficultés à affronter pour concrétiser le dispositif Natura 2000 auprès des acteurs de terrain. Or les autorités espagnoles ont délibérément choisi de ne pas faire intervenir cette question lors de l'étape de sélection des sites. Il n'a existé qu'un projet de gestion expérimentale, mené sur l'initiative de la division espagnole du WWF en Andalousie[417].

Certes, les configurations géohistoriques différentes sur les deux versants devraient permettre de limiter certaines difficultés. Le poids important de la propriété publique, appartenant essentiellement aux Communautés autonomes désormais, la législation forestière et l'expansion d'une culture de la protection favorisant les dispositifs contractuels, devraient éviter un certain nombre d'obstacles lors de la traduction locale du dispositif. D'autres problèmes surgissent toutefois. Nous en citerons trois :

- La compétition dans le choix d'affectation de l'espace qui va s'engager avec les opérations de reboisement de terres agricoles à l'abandon ou en situation de sous-exploitation, notamment dans les sierras extérieures et le piémont. Ces espaces correspondent le plus souvent à des zones de milieux ouverts plus ou moins dégradés mais qui peuvent s'avérer riches en habitats. Or, ces opérations de reboisement qui demeurent une priorité nationale[418], sont très largement subventionnées, y compris par l'Union Européenne, et incitent les propriétaires particuliers à les envisager.
- La faible réactivité des populations autochtones, généralement peu sensibilisées à l'existence de Natura 2000 et à ses objectifs, illustre le fait qu'il n'y ait pas encore eu de processus de négociation autour de cette politique. Or, dans les zones de montagne, les usagers locaux sont encore généralement peu familiarisés aux enjeux de préservation et aux impacts de leurs pratiques. L'existence de structures hybrides comme les parcs naturels, en dépit du jeune âge de la plupart d'entre eux, permet cependant d'envisager une évolution positive sur ce point.
- La taille des sites, qui sont parfois très vastes, posera nécessairement des problèmes de méthode. La coordination de la gestion des usages que pratiquent les populations locales ne peut être envisagée sur de telles superficies en dehors des zones où existent déjà des documents planifiés de type PRUG, ce qui n'est pas encore le cas partout où cela est juridiquement nécessaire.

[417] Il s'agit d'une expérimentation conduite par l'ADENA* dans le Parc naturel de los Alcornocales. Voir à ce sujet BECERRA S., 2003, *Protéger la nature - Politiques publiques et régulations locales en France et en Espagne*, Thèse de Doctorat de sociologie, Université de Toulouse-Le Mirail, 572 p.
[418] Comme en témoigne le Plan forestier national élaboré en 1999.

Le manque d'information et de participation des acteurs socio-économiques locaux et des usagers pourrait à terme déboucher sur un risque de conflits autour de demandes d'indemnisation lorsque seront officialisés en ZECs* les LICs* retenus. Des dispositifs d'indemnisation sont en effet prévus par la plupart des législations autonomes sur les espaces naturels protégés et lorsque le réseau verra le jour, les administrations pourraient se retrouver face à une pléthore de dossiers de demande de compensation financière ou de dérogation. Par les complications administratives et judiciaires que cette situation implique, le fonctionnement du réseau risque d'être bloqué.

Face à ces enjeux sociaux et techniques, la "Stratégie espagnole de la biodiversité", document d'orientation élaboré en 2000, a effectué un premier pas dans l'affirmation du besoin de coordination entre les objectifs du dispositif Natura 2000 et les politiques de développement local. Ce document prévoit la création d'un centre national d'expertise spécialisé dans les relations entre le réseau Natura 2000 et le développement rural. Les propos tenus dans ce programme affirment tenir compte des enjeux de l'intégration territoriale de Natura 2000 :

> « *Il apparaît nécessaire de mettre les LICs en valeur via la stimulation des initiatives privées, de manière à ce qu'ils contribuent au maintien d'une économie durable dans des territoires environnants.* […] *La contribution espagnole au réseau Natura 2000 doit devenir, à plus long terme, l'un des pivots des politiques d'aménagement du territoire de l'Etat et des Communautés autonomes.* »[419]

Les Autonomies ont également pris conscience de cette lacune. La Navarre a été l'une des premières d'entre elles à réfléchir sur cette question : l'administration navarraise s'est ainsi intéressée au programme expérimental français d'élaboration de documents d'objectifs. Son partenaire transpyrénéen immédiat étant l'Aquitaine, cette opportunité n'a cependant pas été suivie d'actions partenariales, la mise en œuvre de Natura 2000 étant très conflictuelle dans cette région. Cependant, dans le contexte d'évolution de sa propre politique de protection de la nature, le choix d'élaborer des plans de gestion pour les ZECs a été fixé dès 1999 et a notamment permis de conduire une opération de modification de pratiques dans la forêt d'Alduide. Un guide pour l'élaboration des plans de gestion a récemment été produit[420].

L'administration catalane s'est intéressée également à l'expérience française. Elle a engagé en 2002 un partenariat technique avec la DIREN de Midi-Pyrénées avec le double objectif de réaliser des échanges de méthodes et de mettre en place une

[419] MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, 2000, op. cit. p. 92.
[420] GOBIERNO DE NAVARRA & GESTION AMBIENTAL VIVIEROS Y RE POBLACIONES DE NAVARRA SA, 2003, Guía metodológica para la elaboración de planes de gestión en los lugares Natura 2000 en Navarra, 114 p.

cellule de coordination dans la gestion de trois sites mitoyens des massifs transfrontaliers du Crabère-Maubermé et du Valier. Cette perspective de gestion transfrontalière, si elle est intéressante sur le plan de la communication, paraît cependant assez improbable aux organismes du génie rural compte tenu de la quasi absence de relations entre eux.

TABLEAU 9 - INVENTAIRE DES SITES POTENTIELS DU RESEAU NATURA 2000 DANS LES PYRENEES (AU 31/12/2003)

	ZPS		ZSC	
	Nb	Sup.	Nb	Sup.
Pyrénées Orientales	1	9 144	7	86 907
Aude	0	0	4	34 870
Ariège	2	8 540	12	48 180
Haute-Garonne	0	0	5	36 670
Hautes-Pyrénées	1	5 414	16	82 545
Pyrénées Atlantiques	2	15 150	3	5 053
Total Pyrénées françaises	**4**	**38 188**	**46**	**291 852**
Catalogne	2	51 572	23	172 455
Aragon	4	159 000	40	232 000
Navarre	10	66 987	15	91 038
Total Pyrénées espagnoles	**16**	**277 559**	**78**	**495 493**
Total Pyrénées	**20**	**315 747**	**124**	**787 345**

3.3.3. LE DISPOSITIF NATURA 2000 ET SES IMPLICATIONS EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT MONTAGNARD

L'ampleur de l'emprise territoriale du réseau Natura 2000 dans les régions montagneuses de l'Union Européenne comme les Pyrénées, élargit les questionnements entourant la mise ouvre de ce dispositif hors du seul point de vue de la logique de protection. La construction de la politique européenne de préservation de la biodiversité vient ainsi reposer la place de la problématique montagnarde dans l'Union.

Historiquement, la Commission a toujours été peu disposée à encourager la constitution d'une politique spécifique de la montagne bien que ce type d'espace concerne 28 % du territoire de l'Union des quinze. Son intervention a surtout concerné le volet agricole et dès 1975 fut promulguée une directive destinée à

corriger les handicaps à la production dans les terroirs de montagne[421]. Le système de l'indemnité compensatoire a constitué en fin de compte le seul véritable outil mis en place par l'Union Européenne dans le cadre de la PAC pour l'agriculture de montagne. Cet outil fonctionne sur le principe de l'assistanat et n'a pas constitué nécessairement une aide à l'innovation et un facteur de dynamisme de cette filière.

Abandonnant la stricte approche économique, le règlement 797/85/CEE avait esquissé l'importance de l'agriculture de montagne sur le plan social et indirectement sur celui de l'aménagement du territoire. Mais c'est le règlement 2328/91/CEE qui, remplaçant celui de 1985, entérina l'engagement de l'Union Européenne à soutenir la multifonctionnalité d'une agriculture de type familial, correspondant à l'évolution de la place du secteur primaire dans le contexte des sociétés postindustrielles. A la même époque, avec la mise en place du programme LEADER* en 1991, l'Union Européenne investit le domaine du développement rural. L'action des programmes LEADER n'était pas spécifiquement réservée aux régions de montagne mais la localisation des projets montre qu'en pratique, ce sont bien les montagnes qui en ont bénéficié le plus.

Avec la mise en place de Natura 2000 s'est reposée la question de la réorganisation des sources de financement pour les activités agricoles, pastorales et forestières, spécialement dans les régions de montagne. La question de la gestion des sites et des coûts financiers de Natura 2000 s'est en effet progressivement étoffée jusqu'à devenir l'un des principaux thèmes de discussion dans les échanges entre la Commission et les Etats membres. Elle a été exposée et étudiée relativement tôt[422] mais ce n'est que lors de la Conférence de Bath[423] en 1998 qu'ont eu lieu les premiers débats sur l'articulation de cette question avec les dispositifs d'appui aux activités socio-économiques locales.

Le problème du coût financier des mesures de protection est en effet un point fondamental. La directive Habitats prévoit le cofinancement communautaire des mesures requises pour la mise en oeuvre et la gestion courante de Natura 2000 à l'aide des instruments de financement communautaires existant[424]. Mais les seuls moyens financiers spécifiquement consacrés à Natura 2000 sont les fonds LIFE-Nature*, lesquels ne peuvent être mobilisés que pour des actions de planification de la gestion (la préparation des documents d'objectifs par exemple) ou des projets démonstratifs concernant la gestion des habitats et des espèces[425]. Leur volume

[421] Directive 75/268/CEE.
[422] Séminaire européen de Valsain (Espagne) tenu en déc. 1995, consacré à l'évaluation du coût de la mise en place et de la gestion du Réseau Natura 2000.
[423] Conférence européenne de Bath (Angleterre) tenue les 29 & 30/06/1998, consacrée aux implications économiques et sociales de Natura 2000.
[424] Art. 8.
[425] De 1992 à 2003, le programme LIFE-Nature a financé plus de 600 projets pour un montant de 470 M€.

financier est en outre largement insuffisant pour prendre en compte l'ensemble des besoins du réseau.

Le règlement de la question des moyens est essentiel à court terme, surtout pour la viabilité des sites qui ne se superposent pas à des périmètres réglementaires ou contractuels préexistants. Or, la création de nouveaux fonds spécifiques à Natura 2000 s'avère hasardeuse comme la France en a fait l'expérience avec le Fonds de Gestion des Milieux Naturels (FGMN*)[426]. Les besoins financiers sont colossaux ; à l'horizon de la période 2002-2012, la Commission a évalué les montants nécessaires dans une fourchette comprise entre 3,4 et 5,7 milliards d'€ par an.

Une partie de ces besoins peut être couverte par les dispositifs existants dans le cadre d'autres politiques de soutien, ce qui avait été mis en exergue lors d'un séminaire de travail interne[427] et a été rappelé par un récent rapport sur la mise en œuvre de Natura 2000 :

> « *Les mesures politiques actuelles, et notamment le régime agro-environnemental relevant de la politique de développement rural, fournissent déjà un appui considérable à la mise en œuvre du réseau en accordant des paiements aux paysans pour une gestion agricole écologique de leurs terres.* »[428]

Cependant, administrativement et juridiquement, Natura 2000 ne peut pas être simplement considéré à l'heure actuelle comme une approche complémentaire des différentes politiques sectorielles, notamment des politiques agri-environnementales et de développement rural, car il constitue bien l'instrument d'une politique spécifique. En outre, les subventions octroyées par les dispositifs des deux autres politiques européennes citées s'opèrent en fonction de leurs propres objectifs et de leurs propres critères, lesquels ne privilégient pas nécessairement la protection de la biodiversité sur les objectifs de production. Il peut donc surgir une distorsion technique entre les dispositifs de l'une et les objectifs de l'autre. Nous aurons l'occasion d'aborder ces questions en détail dans le chapitre quatre.

Certains Etats membres comme la France poussent à faire de Natura 2000 un outil connexe, niché entre politique agri-environnementale et politique de développement régional. Dès l'an 2000, le PDRN* a ainsi prévu des cofinancements communautaires au titre du FEOGA-Garantie pour la mise en place de mesures de gestion contractuelle dans les sites Natura 2000. Poursuivant dans cette optique, le dispositif mis en place au printemps 2002 a essayé d'associer l'outil CTE* à Natura 2000 et de faire accepter aux acteurs locaux le principe de "contrats Natura 2000",

---

[426] Environ la moitié des crédits du FGMN sont consacrés à la mise en œuvre du réseau Natura 2000, notamment pour l'élaboration des documents d'objectifs et le financement des contrats Natura 2000 destinés aux gestionnaires non exploitant agricole. Cela représente depuis 1999 un effort financier d'environ 20 M€/an.

[427] Lors du séminaire "Agriculture & Natura 2000" tenu en juin 1997, les MAE avaient été présentées comme une contribution technique significative au Réseau Natura 2000.

[428] COMMISSION EUROPEENNE, 2002, Groupe de travail de la Commission sur Natura 2000, 15 p.

c'est-à-dire celui d'une rémunération pour une prestation écologique[429]. A l'instar du plan français, les Plans de développement rural des Autonomies espagnoles élaborés pour la période 2000-2006, incluent la question de Natura 2000 en l'associant à des mesures de financement issues des fonds FEOGA-Garantie. En Catalogne par exemple, le financement des actions relatives à Natura 2000 est plus particulièrement spécifié au sein de trois mesures agricoles et sylvicoles[430].

Cette situation pose un problème cornélien à la Commission Européenne car elle ne peut pas pour l'heure envisager que l'essentiel du financement de Natura 2000 soit assuré à partir des fonds de la PAC. Pourtant, un groupe de réflexion au sein de la Commission a émis comme principale recommandation de projeter un transfert budgétaire massif du premier pilier de la PAC vers un outil LIFE renforcé et d'envisager une participation plus importante des fonds structurels[431].

Au-delà du strict problème financier qui se pose à l'échelle européenne, l'enjeu pour les zones de montagne peu favorisées en potentiels génériques de développement comme les Pyrénées est probant. Une redéfinition de la PAC dans le sens d'une plus grande importance des moyens accordés aux objectifs de son deuxième pilier pourrait être bénéfique aux filières agropastorales de montagne si elle s'accompagnait d'une modification des critères de subvention, lesquels restent jusqu'à maintenant essentiellement soumis à des impératifs quantitatifs de production. Ce choix contribuerait par voie de conséquence à la redéfinition de la place de l'agriculture de montagne dans ses multiples fonctions, y compris productives.

Les enjeux sont d'autant plus importants pour l'intégration territoriale de Natura 2000 qu'un autre problème technique important doit être résolu. Pour des raisons inhérentes à des soucis administratifs de continuité géographique, les périmètres de sites n'intègrent pas que des habitats naturels et des habitats d'espèces listés comme d'intérêt communautaire mais une grande part de leur superficie est composée d'espaces "interstitiels". Dès lors se pose la question de l'intégration de ces zones dans les dispositifs de gestion attribués aux sites et des implications éventuelles qui en découleront, telles le niveau de contrainte ou les implications financières pour les activités qui y sont pratiquées.

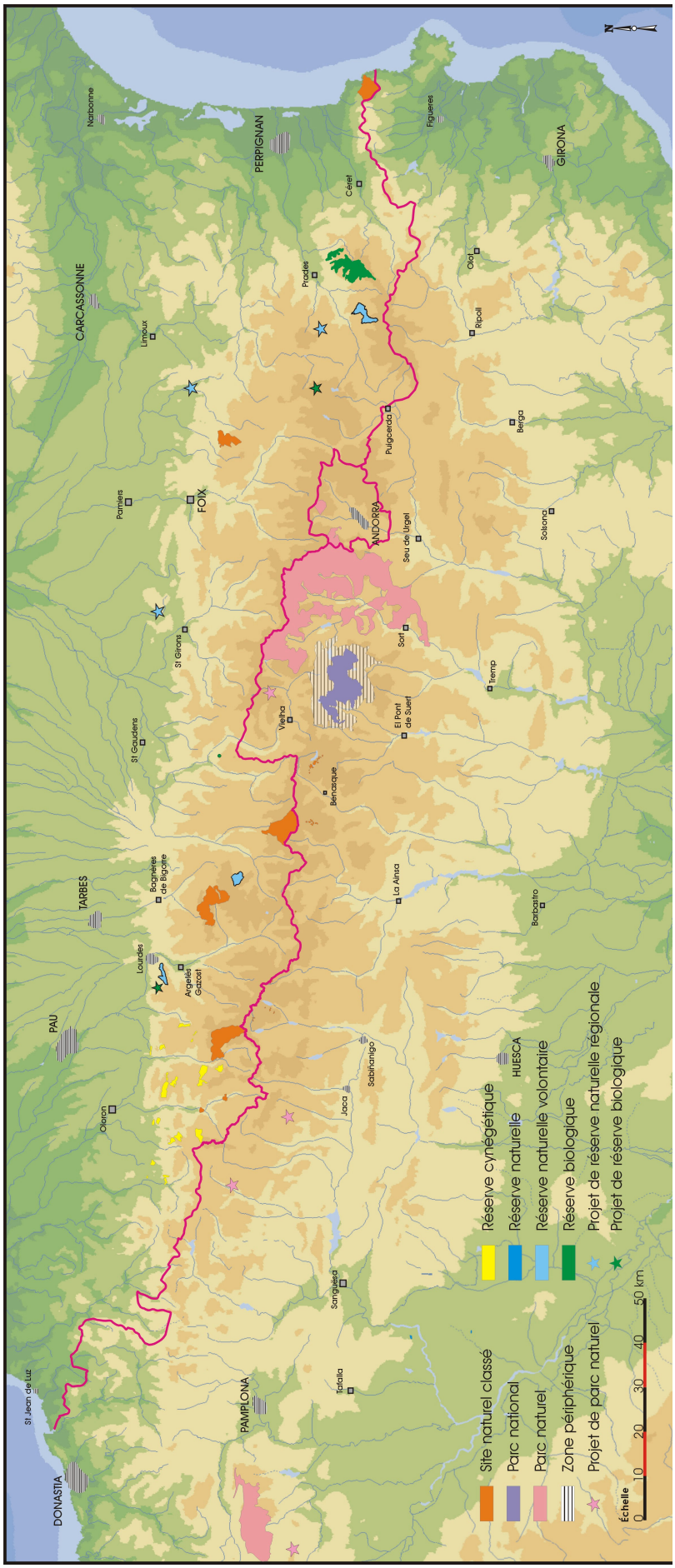
---

[429] MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT & MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE, Circulaire DNP/DERF/DEPSE 2002-162 du 3/5/2002 relative à la gestion contractuelle des sites NATURA 2000.

[430] GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENT D'AGRICULTURA, RAMADERIA i PESCA, 2003, *Programa de desarrollo rural de Cataluña 2000-2006*, 265 p. Trois lignes d'action abordent le financement de Natura 2000 : les lignes **i** "*Otras medidas forestales*", **j** "*mejora de tierras*" et **k** "*reparcelación de tierras*".

[431] COMMISSION EUROPEENNE, 2003, op. cit.

CARTE 6 - CREATION D'ESPACES PROTEGES DANS LES PYRENEES DEPUIS 1995



CONCLUSION

En dépit d'une augmentation importante du nombre des espaces protégés au cours de la dernière décennie et d'une diversification des systèmes de protection, il n'y a pas eu, jusqu'à l'arrivée du dispositif Natura 2000, de changement profond dans les pratiques.

La période qui s'est ouverte depuis le début des années 1990 a souligné l'essoufflement d'un certain nombre de dispositifs anciens, observable dans la remise en cause persistante dont ils font l'objet ainsi qu'à leurs difficultés structurelles de fonctionnement. Cette constatation coïncide avec le fait que, malgré la formulation au niveau institutionnel de discours très revendicatifs sur la défense de l'environnement, la protection semble en pratique échapper de plus en plus à l'échelon central. Mus par des motivations budgétaires internes et poussés par des évolutions externes, les gouvernements nationaux, y compris à l'échelle du micro-état andorran, se désengagent peu à peu d'une implication directe dans la gestion de la protection au bénéfice d'autres processus.

En outre, l'échelle à laquelle sont considérées les problématiques de la protection de la nature s'est considérablement élargie. D'une part avec la multiplication de processus de création construits sur des démarches localisées, phénomène qui était déjà apparu au cours de la période précédente. D'autre part avec l'émergence de politiques globales, transversales au massif, telles que celle de l'ours ou du réseau Natura 2000.

Le dernier élément marquant est le fait que la protection de la nature a été affichée comme l'un des supports de la "renaissance rurale" dans la montagne pyrénéenne, suivant en cela les recommandations émises lors des rencontres pyrénéennes de Jaca qui conseillaient que « *la délimitation, la planification et la gestion des espaces naturels protégés des Pyrénées, ne doivent pas être réalisés de façon isolée, mais au contraire s'intégrer dans l'aménagement global du territoire* »[432]. La diversification des usages de l'espace montagnard ainsi que l'évolution de la dynamique de certaines filières d'activités ont poussé l'incorporation de la protection de la nature comme l'un des thèmes privilégiés du discours sur le développement montagnard.

[432] DATAR & MOPU (coord.), 1989, *Los Pirineos, montaña de Europa* – Développement de la coopération transfrontalière, Actes du colloque de Jaca des 22-23 juin 1989, 801 p.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Cette première partie consacrée à la restitution historique des politiques de protection dans le massif pyrénéen permet de dégager un certain nombre d'enseignements. Les héritages des politiques fonctionnalistes, qui ont marqué l'essentiel du 20ème siècle, demeurent marquants dans le panorama actuel du réseau pyrénéen des espaces protégés. La plupart des structures de protection mises en place à cette époque ont subsisté jusqu'à aujourd'hui. Leur installation a souvent fait l'objet des premiers débats autour de la finalité des espaces protégés et des premières cristallisations de conflits. Elles ont durablement marqué les logiques comportementales des acteurs et conditionnent ainsi toujours le rapport d'une grande partie d'entre eux aux politiques de protection. Le tournant idéologique et méthodologique initié durant les années 1980 est donc tempéré par ce fait. Il a certes permis une diversification des outils et des expériences mais n'a pas entraîné de réelle recomposition des politiques de protection, suscitant une situation caractérisée par le cumul et l'imbroglio des procédures, surtout en France.

Les schémas ci-après font la synthèse des permanences et des discontinuités qui ont animé l'évolution des conceptions et des formes de mise en œuvre de la protection de la nature dans le massif pyrénéen. Nous pouvons que la création des espaces protégés pyrénéens a été fonction de trois paramètres majeurs :

- **L'évolution de la carte politico-administrative et de la localisation des pouvoirs décisionnels en matière d'aménagement de l'espace et de développement local.**

En France, les conditions de l'application de nombreux dispositifs de protection donnent une nouvelle illustration de la théorie du "pouvoir périphérique", y compris avant la Décentralisation, en raison des rapports de force qui ont été posés et de l'instrumentalisation d'une partie des outils de régulation associés à la protection par les pouvoirs locaux. L'émergence des Régions, qui veulent s'imposer comme le niveau de coordination, d'animation et d'orientation des politiques environnementales, a complexifié ces rapports, dans un contexte où l'action publique est éclatée entre plusieurs niveaux institutionnels concurrents plus que complémentaires.

En Espagne, le principal changement est intervenu avec l'engagement par les Autonomies, de programmes ambitieux visant à constituer des réseaux d'espaces protégés. Mais les dispositifs qui en sont les fruits semblent des édifices fragiles car

s'appuyant essentiellement sur des politiques publiques descendantes. Ils semblent également parfois en décalage avec les enjeux réels qui se posent autour de la gestion des espaces de montagne, de plus en plus marqués par la multi-valorisation.

- **Les dynamiques d'évolution des formations sociospatiales.** A l'issue de la période fonctionnaliste et jusqu'à l'arrivée du dispositif Natura 2000, la création des nouveaux espaces protégés s'est effectuée en fonction de la possibilité de conduire des stratégies localisées, variables et mouvantes selon les lieux et les époques, témoignant :
  - de la capacité d'intervention et d'innovation des corps administratifs du génie rural ;
  - d'une volonté de réappropriation de l'espace local par les populations locales ;
  - le cas échéant, des coalitions d'intérêts entre populations locales et "acteurs de l'environnement" pour réguler les implications locales de l'évolution de la place de la montagne dans les processus économiques dominants ;
  - de tentatives d'innovation en matière de dynamique du développement local.
- **L'immixtion progressive de modèles exogènes de protection et d'un droit supranational en matière de préservation de l'environnement**. Ce processus a cependant été lent à se manifester dans les Pyrénées. La disparition des grandes structures d'échange du type de la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde et le maigre succès de la Commission de Travail des Pyrénées ont grevé l'intégration des innovations extérieures. Les initiatives nées hors des politiques institutionnelles ont ainsi été limitées. Une seule création de réserve de biosphère a été conduite, celle de la réserve de Viñamala en 1977, dépourvue jusqu'à ce jour d'implications concrètes en matière d'orientation de gestion de son territoire. De même, les démarches transfrontalières ont été longues à se constituer : la charte de coopération contractée entre les parcs nationaux mitoyens d'Ordesa et des Pyrénées, première démarche transfrontalière commune, a été élaborée en 1988 alors que ces parcs étaient présentés de longue date comme complémentaires.

La constitution du réseau Natura 2000 est venue cependant reposer au premier plan le thème du transfrontalier et encourager une partie des gestionnaires d'espaces protégés à la création d'un réseau pyrénéen des espaces protégés à l'image de celui des Alpes. Après plusieurs tentatives infructueuses, notamment du monde associatif, une dynamique a finalement été initiée par le parc national des Pyrénées avec le soutien de la DATAR[433].

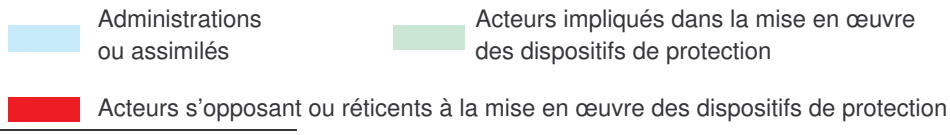
[433] Le premier séminaire d'échange et de discussion sur ce projet s'est tenu à Tarbes au mois de décembre 2003.

Cependant, la diversité des outils, des prérogatives juridiques et aussi celle des pratiques en matière de protection en raison de la diversité de ses gestionnaires, est à l'origine d'une différenciation importante au niveau des structures et des stratégies de gestion des espaces protégés de part et d'autre de la chaîne mais également à l'échelle des entités administratives de rang intermédiaire. Cette évolution rend difficile l'appréhension d'objectifs conjoints à un réseau transpyrénéen des espaces protégés, faute de coordination fonctionnelle entre les échelons administratifs de chaque pays et d'un projet global pour la montagne pyrénéenne.

Dans ce contexte se profile une évolution tendant à banaliser les formes zonales de la protection, en raison des nouvelles créations de dispositifs relevant de toutes les catégories et notamment de la multiplication des structures de type parc. Or, si l'on en croît Gerhart Heiss, expert des politiques de protection, « *tous les parcs nationaux européens, l'expérience a démontré que la protection de la nature sur de vastes espaces n'est possible que sur les terrains appartenant à l'Etat* ». Cet auteur concluait son analyse en constatant que « *vu le peu d'efforts publics actuels, non seulement la France, mais l'Europe centrale et méridionale toutes entières doivent être considérées comme des zones sous-développées en matière de protection de la nature* »[434]. Ces durs propos renvoyaient à la situation de non-conformité de la plupart des parcs nationaux européens, des parcs pyrénéens en particulier, vis à vis des critères de l'UICN.

Les espaces protégés pyrénéens souffrent en effet d'un manque de reconnaissance internationale, fait corroboré par leur faible propension à répondre aux critères de classification de l'UICN et par le fait qu'un seul d'entre eux, le parc national d'Ordesa, bénéficie actuellement du diplôme du Conseil de l'Europe[435]. Se posent ainsi les questions de la pertinence scientifique et de la signification pratique du maillage actuel, qui rassemble près de deux cents périmètres souvent entremêlés ou contigus et répartis en une quinzaine de statuts juridiques différents. Mais ce fait nous pousse surtout à nous interroger sur les modalités pratiques de la gestion des espaces protégés pyrénéens et à poser la question des conditions de la territorialisation de la protection.

Légende des schémas ci-après :



[434] HEISS G., "Les parcs naturels en Europe : des politiques limitées", **in** BARRAQUE B. & THEYS J., 1998, op. cit.
[435] Leur nombre est nettement plus élevé dans les Alpes avec sept espaces consacrés dont cinq parcs nationaux. Le Parc national des Pyrénées, à qui le diplôme avait été attribué en 1976, se l'est vu retiré en 1991.

FIG. 12 - ORGANIGRAMME DIACHRONIQUE DE SYNTHESE POUR LES PYRENEES FRANÇAISES

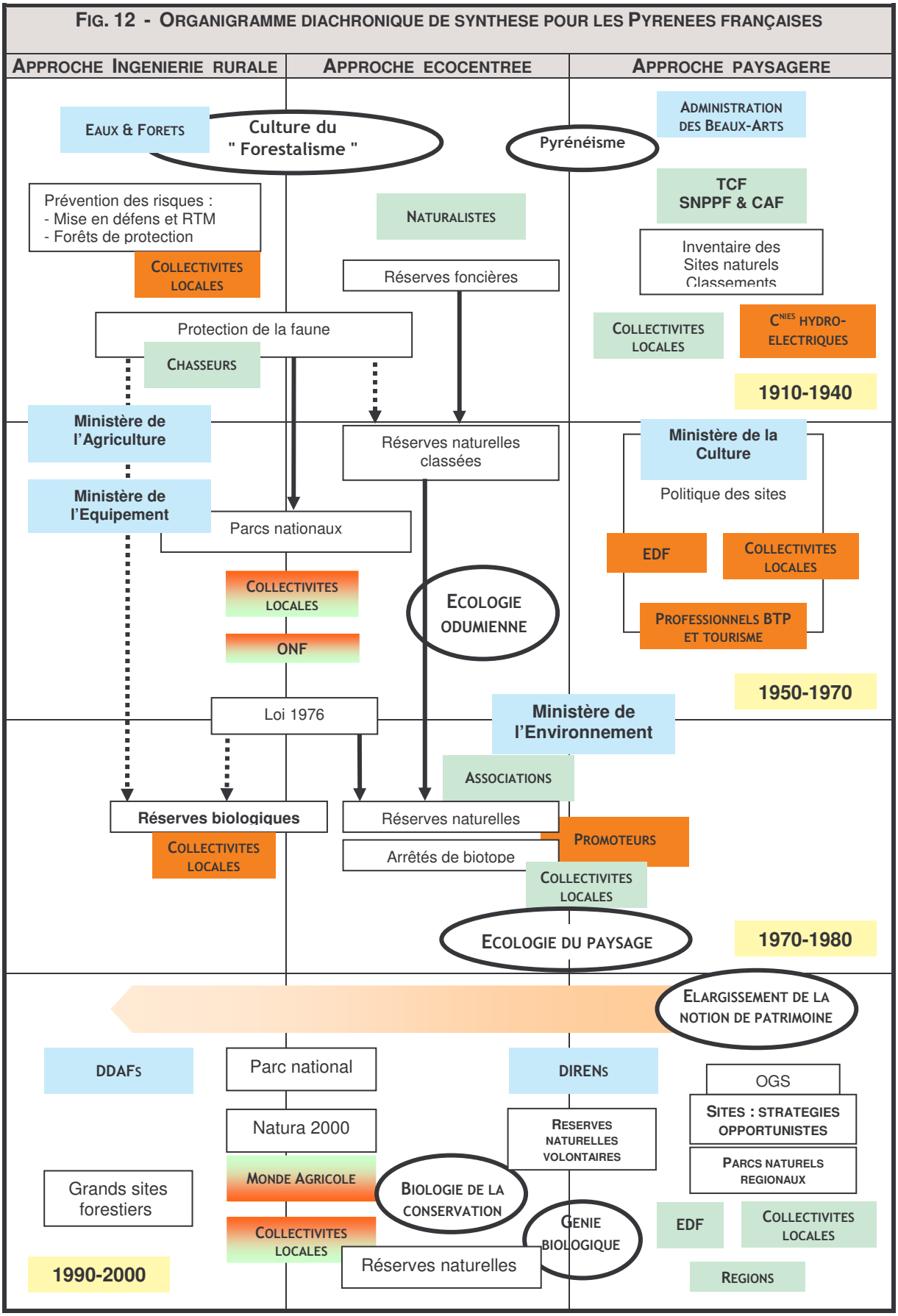
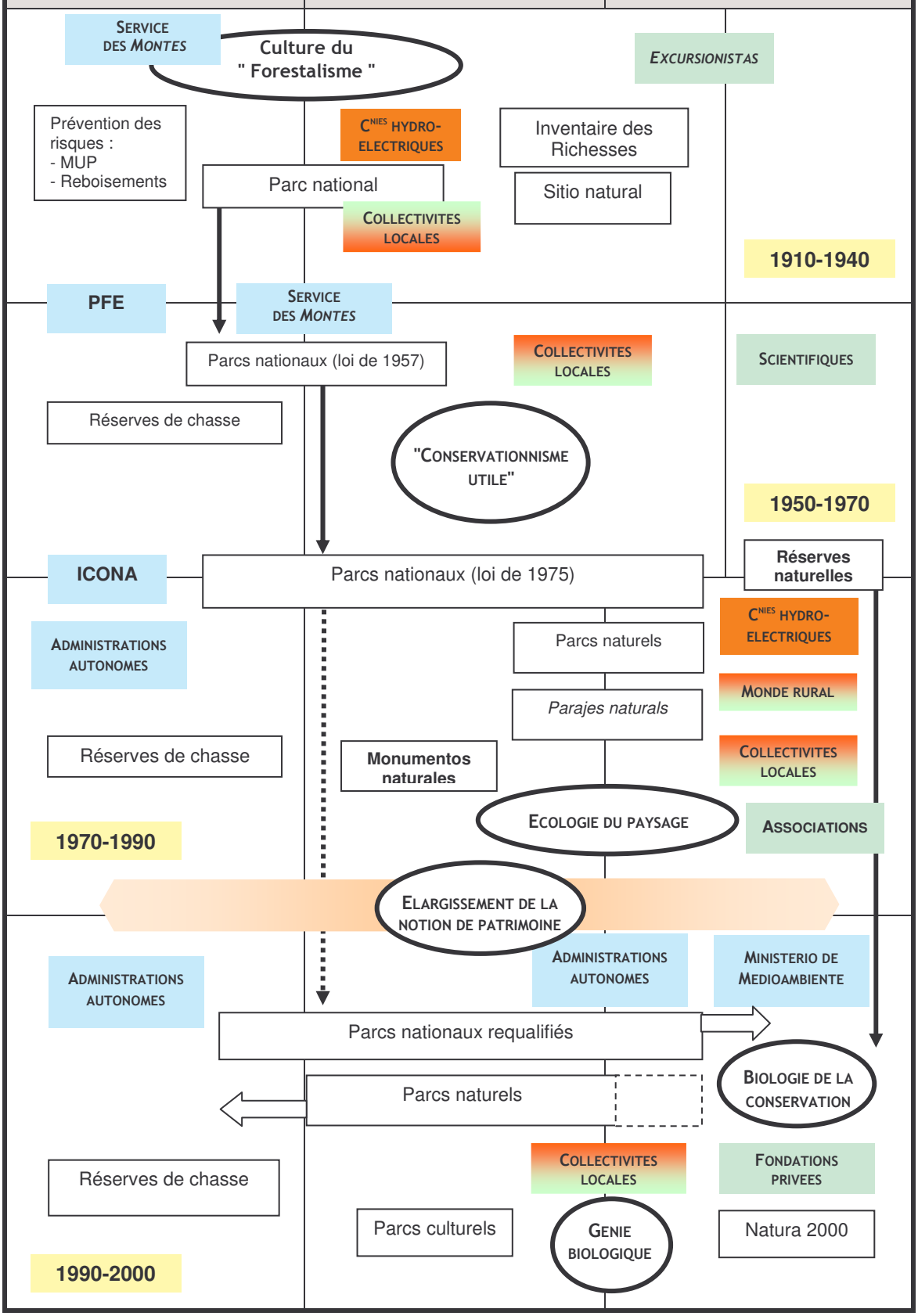


FIG. 13 - ORGANIGRAMME DIACHRONIQUE DE SYNTHESE POUR LES PYRENEES ESPAGNOLES



DEUXIEME PARTIE

LES RELATIONS ENTRE LES PRATIQUES DE LA PROTECTION DE LA NATURE ET LES ACTIVITES SOCIO-ECONOMIQUES DANS LES PYRENEES

INTRODUCTION

Comme tout espace humanisé, l'espace montagnard pyrénéen est sollicité par différents acteurs dont chacun s'identifie et se singularise au travers de ses pratiques, construites à partir de ses représentations et des techniques qu'il mobilise. Chacun de ces acteurs investit et modèle l'espace, y construit ses territoires qui en retour nourrissent sa légitimité et sa subjectivité. La régulation entre les différents usages de la montagne est nécessairement complexe et évolutive. En fonction des facteurs qui y prennent par, elle tisse des interdépendances entre acteurs mais fait également surgir des controverses. Les contradictions entre les perceptions des fonctions affectées à un espace et les intérêts qui y sont associés font émerger des conflits autour de la hiérarchisation des priorités de sa gestion et de sa valorisation. Le choix d'affecter à un espace une fonction de protection de la nature et d'en orienter la gestion en conséquence, ne peut être déconnecté des interactions existantes au sein des mécanismes locaux de régulation sociale, dont il dépend et qu'il vient alimenter. La "mise en protection" doit donc s'analyser comme une pratique socialisée.

Dans le massif pyrénéen, la hiérarchisation des priorités de gestion et de valorisation a plusieurs fois changé au cours de notre période de référence. Comme la plupart des autres territoires montagnards européens, la montagne pyrénéenne a progressivement changé de fonction avec les développements successifs de l'industrialisation, puis des usages touristiques, la diversification des activités non agricoles et l'affirmation croissante d'une volonté de préserver la riche biodiversité des zones de montagne, dans un contexte depuis marqué par la lutte contre la déprise agricole et la disparition de la plupart des systèmes productifs industriels de biens d'équipement. Nous avons cependant indiqué dans notre chapitre préliminaire que les Pyrénées étaient longtemps demeurées un massif assez peu soumis à une "pression écologique" :

- D'abord du fait de leur position géographique éloignée par rapport aux espaces centraux, ce qui n'a pas signifié leur occultation complète des mécanismes participant à la construction des systèmes industriels. Elle a cependant constitué un facteur qui a longtemps limité l'implantation de grands équipements structurants dans le massif.
- Ensuite en raison du rôle des politiques fonctionnalistes conduites durant les deux premiers tiers du 20ème siècle. Celles-ci ont pu avoir des effets dévastateurs dans certains secteurs sur les dynamiques bioanthropisées qui existaient avant leur intervention mais elles ont parallèlement généré un fort investissement des administrations du génie rural dans le massif. Les corps de l'ingénierie forestière surtout y ont conduit des politiques diversifiées mais qui ont longtemps été résolument orientées vers le forestalisme et la protection des sols, quelques-uns uns de leurs membres ambitionnant une désocialisation quasi complète de l'espace montagnard pyrénéen, pour certains au nom de la prévention des risques naturels, pour d'autres au nom du productivisme sylvicole.

Nous avons vu dans la première partie que très tôt, des objectifs interprétés comme contradictoires avaient parfois animé la création des premiers espaces protégés pyrénéens. Les débats soulevés par la "mise en protection" ne se sont nécessairement inscrits dans une optique dichotomique entre enjeux de développement et enjeux de protection. Les rapports ont fluctué en fonction des époques, des lieux et des acteurs. Ainsi, l'exploration des interactions qui se sont tissées entre les différentes composantes de la multi-fonctionnalité montagnarde autour de la gestion de la protection de la nature dans le massif pyrénéen, constitue le cœur de l'analyse que nous conduisons dans cette partie.

Nous allons traiter trois interfaces, qui abordent consécutivement la relation entre l'organisation de la gestion de la protection de la nature et les activités rurales (pastoralisme de montagne et foresterie), les aménagements structurants et enfin les processus touristiques. Ce choix de méthode de restitution présente évidemment quelques inconvénients. Il introduit parfois une certaine répétitivité dans les exemples d'illustration mobilisés. Mais il présente l'avantage d'échapper aux travers d'une approche monographique qui n'apporterait pas beaucoup d'intérêt. De même une approche typologique n'aurait pas offert toute la richesse et la profondeur historique que permet une approche relationnelle pour notre analyse.

CHAPITRE QUATRE

LES ACTIVITES DU SECTEUR PRIMAIRE

ET LA PROTECTION DE LA NATURE DANS LE MASSIF PYRENEEN

INTRODUCTION

En pays montagnard, la fonction productive de l'espace est culturellement ressentie comme essentielle. Elle traduit l'affrontement historique entre l'Homme et la Nature, confrontation qui prend en ces lieux plus qu'ailleurs une dimension ontologique forte. A l'instar des massifs comparables sur le plan de l'écohistoire du peuplement, la définition de l'espace montagnard dans les Pyrénées repose ainsi sur l'existence d'une nature cultivée.

Nous avons vu dans la partie précédente que la création d'espaces protégés avait éveillé des conflits à plusieurs reprises entre les pouvoirs publics et les populations locales, portant notamment sur l'exercice des activités productives. Les formes d'application des différentes politiques de protection ne semblent pas avoir imposé de profondes contraintes pour les activités du secteur primaire. Cela tient d'abord au fait que les dispositifs mis en place se sont que très rarement inscrits dans un référentiel conservationniste. Rappelons que la politique de protection conduite par le Gouvernement navarrais dans les années 1980, résolument orientée vers une approche conservationniste, n'a pas eu d'équivalent ailleurs dans la chaîne. Il faut remonter à la création du parc d'Ordesa en 1918 et à la mise en place du régime des forêts de protection sur le versant français pour retrouver la trace de méthodologies ayant posé aussi clairement une dichotomie spatiale entre les fonctions de production et de protection.

Il convient par ailleurs de s'interroger sur le rôle effectif des activités productives traditionnelles dans la création et la gestion des espaces protégés. Avec le développement de l'écologie du paysage et de la biologie de la conservation, les édifices juridiques de la protection ont intégré dans leur discours le rôle d'agent écologique que peuvent revêtir certaines activités. Le monde rural montagnard a lui aussi évolué, notamment sur le plan socio-économique. Les acteurs locaux ont progressivement assimilé l'idée de la multifonctionnalité de leurs activités, mutation d'autant plus acceptée dans les zones peu compétitives sur le plan marchand, qu'elle a été encouragée par les discours institutionnels et catégoriels revendiquant le

postulat de "*ne pas abandonner l'espace*". Dans la montagne pyrénéenne, cette évolution ne s'est véritablement manifestée qu'à partir des années 1980 et encore plus récemment sur le versant espagnol longtemps marqué par le fonctionnalisme sylvicole et un certain conservatisme agraire entretenus par le régime franquiste. En outre, ces mutations structurelles, inachevées, n'ont pas encore généré un modèle de développement qui soit réellement porteur d'une perspective de long terme, notamment sur le plan productif et plus particulièrement pour la filière pastorale. Cette situation explique que sont répandus parmi les socioprofessionnels des secteurs traditionnels de l'économie pyrénéenne des sentiments d'inquiétude et d'interrogation quant à l'avenir de leurs métiers.

Dans ce chapitre, nous abordons plus particulièrement le cas des deux activités du secteur primaire existantes dans les parties centrale et orientale du massif qui sont les plus concernées par les problématiques de protection : il s'agit du pastoralisme transhumant de montagne et de l'exploitation forestière. Nous n'occultons pas bien entendu qu'existent d'autres activités productives. Les activités culturales et notamment la production fourragère et herbagère tiennent une place importante dans la montagne pyrénéenne et ont pu faire l'objet d'enjeux particuliers de protection de l'environnement, notamment dans le cadre des mesures agri-environnementales. Il en sera fait mention cependant, de par leur localisation altitudinale, les zones protégées ne sont en grande majorité concernées que par les prairies de fauche et les zones de pacage[1]. La chasse et la pêche sont abordées dans le troisième chapitre de cette partie car elles ne revêtent plus les caractéristiques d'une filière économique productive, même si cela a pu être le cas jadis. De même, les activités de cueillette ne présentent que très occasionnellement un aspect économique et sont surtout pratiquées comme loisirs.

Nous interrogeons ici les relations existantes entre les secteurs d'activité du pastoralisme et de la gestion forestière et les dispositifs de protection en partant du postulat que cette interface pose un dilemme entre les fonctions de production et de protection qui n'est pas résolu. Ce dilemme a subsisté, malgré le discours consensuel qui s'exprime depuis une dizaine d'années mettant en exergue l'existence d'une relation partenariale forte entre les gestionnaires d'espaces protégés et les éleveurs

[1] La SAU est partout dans le massif principalement composée de superficies herbagères et de cultures fourragères (92 % en moyenne). Il convient cependant de faire attention : la majorité des exploitations pyrénéennes, versant Nord comme versant Sud, ne sont pas des exploitations pastorales :

- Ces dernières représentent 35 % du total des exploitations en Zone Montagne sur le versant Nord (AGRESTE, 2002) ;
- Versant Sud, 55 % des exploitations situées dans la Zone Montagne pyrénéenne (Catalogne et Aragon) pratiquent une forme d'élevage.

Le calcul des statistiques agricoles ne permet pas cependant de comparer directement ces deux chiffres, les méthodes des services espagnols posant une fenêtre d'intégration à la catégorie d'exploitation agricole plus élargie que leurs homologues français : de nombreuses petites exploitations familiales potagères sont ainsi incluses dans les statistiques.

d'une part et les acteurs du monde forestier d'autre part. Cette dynamique relationnelle se caractériserait par la matérialisation de synergies nouvelles et une extension du champ socio-économique, s'appuyant sur les notions d'"aménités de l'espace rural" ou "d'externalités positives", telles que les économistes les ont définies[2], impliquant en fin de compte la constitution de nouvelles formations sociospatiales.

4.1. LA PROTECTION DE LA NATURE ET L'EXPLOITATION FORESTIERE DANS LES PYRENEES

Dans les pays européens, la forêt constitue traditionnellement un écosociosystème riche et diversifié en raison des fonctions qu'il développe et des usages qui s'y déploient, producteur d'actifs génériques variés et d'abord marchands. Les vingt dernières années ont d'ailleurs consacré une redécouverte de la multivalorisation de la forêt ainsi qu'un réinvestissement du thème par les politiques publiques[3]. La forêt est en conséquence un patrimoine complexe, dont la participation à la gestion est revendiquée par une grande diversité de catégories d'acteurs. Elle est par ailleurs un patrimoine dont on connaît la relation affective et symbolique très forte qu'il suscite chez ses titulaires[4]. Du fait de sa multifonctionnalité particulièrement affirmée, la forêt représente un archétype du patrimoine naturel, au sens que donnent les politiques publiques à cette notion[5].

Les forêts des espaces protégés pyrénéens sont dans leur très grande majorité des milieux bioanthropisés et constituent donc des espaces-produits. Leurs écosystèmes sont cependant composés de milieux fragiles, au rythme d'évolution très lent et qui sont donc très sensibles aux perturbations. Dans les Pyrénées comme dans les autres régions de montagne, la forêt a constitué du temps de la période fonctionnaliste un élément obsessionnel des pratiques de protection de la nature. Certaines forêts ont particulièrement incarné la symbolique attachée à l'imaginaire d'une nature magnifiée, en servant de cadre à l'installation des premiers espaces protégés comme ce fut le cas du parc d'Ordesa, de la réserve de la Massane, de celle du Néouvielle à un degré moindre ou bien de projets restés inaboutis (Péguère).

---

[2] BEURET J.-E., KOVACSHAZY M.-C., 2002, "Aménagement et développement rural : au carrefour d'une demande qui s'affirme et d'une offre qui s'élabore lentement : les aménités rurales", *Ingénieries-EAT*, n° spécial "Aménités rurales : une nouvelle lecture des enjeux territoriaux", p. 15-23.

[3] Dans le domaine environnemental bien sûr mais également dans le cadre de la construction des politiques de développement rural et de la redéfinition des structures de l'aménagement du territoire.

[4] MONTGOLFIER J. de & NORMADIN D., 1990, "Le patrimoine : une lecture de la gestion des espaces boisés", *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, n° 15, p. 77-90.

[5] C'est désormais ainsi que la présentent les politiques publiques. Cf. BIANCO J.-L. (Rapporteur), 1998, "La forêt, une chance pour la France" et la Loi d'orientation sur la forêt du 09/07/2001 pour la France ; MINSTERIO DE MEDIOAMBIENTE, 2002, *Plan forestal*, pour l'Espagne.

4.1.1. LES DYNAMIQUES SOCIOPROFESSIONNELLES AUTOUR DE L'EXPLOITATION FORESTIERE ET LA DIALECTIQUE PROTECTION / PRODUCTION

Le forestier, plus que l'agriculteur, a besoin de cultiver la nature, de la "fabriquer", pour se sentir pleinement reconnu dans l'exercice de son métier. Il se définit comme un aménageur de l'espace, ce dont témoigne par exemple le vocable "plan d'aménagement forestier" (PAF*) utilisé par les personnels de l'ONF. Cette perspective ne doit jamais être perdue de vue. Les forestiers se réclament ainsi comme les premiers agents historiques de l'ingénierie écologique ; pour eux, la notion de protection est donc consubstantielle d'un nécessaire interventionnisme sur le milieu. Il ne s'agit bien évidemment pas d'enfermer les forestiers dans une représentation verrouillée et monolithique mais les traits socioprofessionnels exposés ci-dessus sont cependant très importants car significatifs des pratiques et de l'idéologie développées par la profession.

La résilience des pratiques aménagistes au sein des services de l'ONF

L'influence des administrations forestières demeure considérable dans les Pyrénées. En France comme en Espagne, le poids idéologique et la capacité d'influence des ingénieurs forestiers sur la politique de l'Etat ont été considérables[6]. Ces derniers se sont traditionnellement sentis investis d'une mission dans les zones de montagne[7]. Les administrations forestières ont développé une vision centralisée et stratégique de leur action, démarche qui a intégré successivement plusieurs objectifs : la production, la protection cynégétique, la prévention des risques, la protection de la nature et du paysage, et enfin les fonctions récréatives de la forêt. Nous avons déjà exposé leur participation aux démarches de conservation de type muséographique, guidée par la culture du "forestalisme". A partir de l'exemple français[8], nous souhaitons ici explorer plus avant la complexité intrinsèque de la relation entre les administrations forestières et la protection de la nature.

Sur le versant français, l'ONF joue un rôle très important dans la gestion de l'espace pyrénéen. En charge de nombreux domaniaux, il gère également des

---

[6] GÓMEZ MENDOZA J., "L'ingénieur et le milieu. Le cas de l'aménagement des ressources forestières et hydrographiques dans l'Espagne du XX^{ème} siècle" **in** BERDOULAY V. & alii, 2000.

[7] Rappelons que le corps des ingénieurs des *Montes* a été constitué en 1853 et que celui des Eaux & Forêts en France date du 18ème siècle.

[8] Nous n'avons pas suffisamment investi le monde forestier sur le versant méridional pour pouvoir formuler une analyse globale. Rappelons cependant que du côté espagnol, les ingénieurs forestiers ont porté très loin une "vision intégrale" de la gestion forestière, en recherchant l'optimalisation des fonctions productives des milieux forestiers : « *aménager une forêt consiste à l'organiser suivant des lois économiques sans transgresser les lois naturelles* » constituait l'état d'esprit de la grande période fonctionnaliste. Mais ils ont été également très tôt sensibles à la dégradation de la ressource biologique, qu'ils ont érigée en véritable *credo* ; nous avons vu que les changements d'orientation de la politique forestière opérés à partir des années 1970 ont eu un effet dynamisant sur les politiques de protection de la nature.

superficies considérables placées en régime soumis, ce qui en fait également pour de nombreuses communes un partenaire incontournable, en dépit de discours parfois durs tenus par des élus à l'encontre de l'institution, de ses méthodes et de son personnel, souvent fruits de contextes locaux et de mésententes de personnes.

Néanmoins, les conventions passées entre l'ONF et le Ministère de l'Environnement à la fin des années 1970[9] ne doivent pas favoriser une lecture erronée de ce qu'a été l'évolution du positionnement idéologique de l'ONF. Hors des forêts de protection, dispositif ancien destiné à assurer en montagne une mission de sécurité civile, la dimension productive a longtemps joui d'une primauté dans la conception de la gestion forestière au sein de l'Office. Peu de réserves biologiques ont d'ailleurs été créées durant la première décennie qui a suivi la convention de 1978 : d'une part elles étaient conçues comme des contreparties environnementales ; d'autre part, leur mise en place dépend des objectifs fixés dans les plans d'aménagement forestier et donc du rythme de renouvellement de ceux-ci.

Cette distorsion est également le fait d'un décalage entre les principes méthodologiques de la loi de 1976, reposant sur l'idée d'une protection figée et zonée, et le référentiel des forestiers, fondé sur l'idée que la forêt est un milieu cultivé. L'Office affichait ainsi son accord au principe de protection à la condition que cela ne vienne pas en contradiction avec ses pratiques et que soit maintenue la suprématie d'un office de gestion de ces milieux. Ainsi, au début des années 1980, ses services rejetaient par exemple le projet initial du SDAP* des Pyrénées-Orientales sur le massif du Canigou[10], en limitant le nouveau périmètre du site classé au-dessus de la limite forestière pour ne pas qu'il vienne entraver ses méthodes de gestion de la forêt.

Les véritables changements idéologique et méthodologique à l'intérieur de l'ONF datent des années 1990 avec l'intégration dans les équipes de nouvelles générations d'ingénieurs formés à des traitements scientifiques nouveaux de la gestion forestière (biologie des populations, écologie du paysage[11]). Ce renouvellement du corps socioprofessionnel a été concomitant des difficultés financières croissantes de l'établissement. La mutation des fondements méthodologiques de la protection, avec l'essor des notions de conservation active et de gestion durable, a également permis une meilleure appropriation de l'idée de protection par les professionnels forestiers. De plus, l'ONF est passé en 1997 sous la cotutelle du Ministère de l'Environnement, alors qu'il ne dépendait auparavant que du Ministère de l'Agriculture. Cette réorganisation politico-administrative l'a poussé

[9] Cf. Chapitre Deux.
[10] Un périmètre de site de 30 000 ha, englobant l'intégralité du massif, assez proche de celui du premier périmètre de ZSC proposé en 1997.
[11] Ce qui a permis notamment d'intégrer l'intérêt de maintenir des stades d'évolution régressive dans les milieux forestiers ou du mélange des essences.

à s'engager nettement dans une action plus déterminée en direction de la préservation de la biodiversité et donc de la protection de la nature.

Désormais, l'ONF prétend, à l'instar des autres acteurs du monde forestier, inscrire son travail dans la perspective d'une "gestion intégrée", c'est-à-dire de développer une méthodologie de gestion des espaces à sa charge dans laquelle les trois fonctions attribuées à la forêt (production, protection, accueil) sont assurées concomitamment[12]. C'est réellement à partir de ce moment que la multifonctionnalité des espaces forestiers a été intégrée dans la politique de l'ONF. L'Office reste néanmoins stigmatisé par une partie des milieux naturalistes et critiqué par beaucoup d'élus[13], qui continuent à lui reprocher de tenir deux discours perçus comme contradictoires, l'un sur la protection, l'autre sur la production. Derrière l'affichage des "trois fonctions de la forêt", l'ONF garderait d'abord pour vocation première d'optimiser les bénéfices marchands à tirer de la forêt ce qui sous-entend qu'il favoriserait une gestion permettant une maximisation des revenus financiers et aurait du mal à abandonner son idéologie de la protection.

L'intervention de l'Office s'effectue dans de nombreux domaines : la production[14] mais aussi la gestion du paysage, l'organisation de l'ouverture de certains domaines au public, des missions d'accompagnement dans la pratique de certaines activités récréatives, la prévention des risques, la gestion de la faune sauvage et la préservation de la biodiversité. L'établissement devrait donc dépasser le clivage production/protection. L'ONF a finalement évolué vers une conception patrimoniale de la gestion des forêts[15] mais cette orientation n'est surtout possible qu'en forêt domaniale ; la diversité de ses champs de compétences l'oblige à entrer en communication avec d'autres acteurs et l'aménagement forestier se complexifie du fait des enjeux multiples attachés à la gestion multi-acteurs ; c'est notamment le cas dans les forêts communales[16] comme nous le verrons plus loin.

Dans ce contexte nous avons perçu l'existence d'une lecture particulière de la notion de protection chez les personnels de l'Office. Les représentations de la nature et de la fonction des espaces protégés subissent une distorsion du fait de leur redéfinition et des pratiques propres à l'établissement, comme l'évoquent ces

---

[12] L'expression a été employée par tous les membres de l'Office que nous avons interviewés. Cet affichage a été repris désormais au plan national par la réforme du Code forestier introduite par la loi d'orientation 2001-602 du 09/07/2001 sur la forêt : « *La politique forestière prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale des forêts et participe à l'aménagement du territoire en vue d'un développement rural* » (Article 1er du Code forestier).

[13] Ce sentiment a été formulé au cours de plusieurs entretiens que nous avons eus avec des élus.

[14] L'Office commercialise 40 % de la production de bois en France (bois des domaniaux et des communaux soumis).

[15] Au sens défini par Henry Ollagnon (OLLAGNON H., 1984, "Acteurs et patrimoine dans la gestion de la qualité des milieux naturels", *Aménagement et nature*, n° 74, p. 1-4).

[16] Rappelons que les compétences en matière de politique forestière n'ont pas été transférées aux communes, y compris pour les forêts appartenant à leur domaine privé. L'ONF assure la gestion d'une grande partie d'entre elles par l'entremise du régime forestier.

propos d'un cadre de l'ONF interrogé sur la finalité des réserves biologiques domaniales :

> *« Je ne considère pas la réserve biologique domaniale comme un outil réglementaire, c'est un choix volontaire de notre part. C'est un outil assez façonnable, il n'y a pas de divergence entre les différentes priorités ; on pourrait s'en passer et ne planifier que l'aménagement forestier par lui-même.* »[17]

Cette interprétation révèle l'ancrage des personnels de l'Office dans les pratiques spécifiques à leur corps professionnel. Mais le rôle de l'ONF en matière de protection de la nature fait maintenant l'objet de conventionnement avec d'autres institutions, notamment avec le Ministère de l'Environnement qui est leur ministère en co-tutelle[18]. Suite à ces évolutions de l'appareil administratif, l'Office n'est donc plus sensé définir selon son unique point de vue, où et comment doit s'effectuer l'intervention en matière de protection de la nature. Cette situation nouvelle implique pour l'institution, non pas une simple adaptation terminologique de ses dispositifs opératoires mais une restructuration plus profonde sur le plan des légitimités éthique et technique de son travail, tendant vers une mutation de ses référentiels. Mais le terme "espace protégé" déplaît au sein de l'Office, en raison de la multiplicité des raisonnements qui se déploie derrière son utilisation mais également du sentiment qu'il s'agit d'une logique importée et imposée à l'établissement ; Christian Barthod et Jacques Trouvilliez ont d'ailleurs souligné ce problème cornélien qui se posait aux personnels de l'Office[19].

Localement, cette culture de défiance envers les nouveaux outils de protection de la nature a été illustrée par le manque de partenariat qui caractérisa longtemps les relations des personnels de l'Office avec la plupart des gestionnaires d'espaces protégés, y compris lorsque des antennes de l'ONF étaient désignées comme des co-gestionnaires directs. La problématique posée par la réserve du Mont Valier dans le Couserans constitue une illustration pyrénéenne de la tergiversation dont peut faire preuve l'Office à l'égard du principe d'espace protégé. De 1978 à 1999, la réserve du Mont Valier a été gérée par un groupe technique autonome dont le fonctionnement fut toujours considéré à part au sein de la direction départementale[20]. L'arrêté de 1975 avait fixé à la réserve deux objectifs : d'une part la protection et le développement du gibier de montagne et d'autre part la poursuite d'études techniques et scientifiques, notamment sur les populations faunistiques.

---

[17] Entretien Directeur adjoint ONF Midi-Pyrénées, 2002.
[18] L'ONF a signé en 1998 avec ses deux ministères de tutelle une convention relative à la création d'un réseau de réserves forestières, suite aux engagements pris à la Conférence d'Helsinki sur la protection des forêts en 1993.
[19] BARTHOD Ch. & TROUVILLIEZ J., 2002, "La protection des forêts dans la politique forestière française, le cas particulier des réserves intégrales", *Revue forestière française*, p. 7-15.
[20] LEMESLE J.-C., 1994, *Réserve du Mont Valier - Proposition d'un schéma de développement intégré*, mémoire de DESS ADTM Foix, Université de Toulouse-Le Mirail, 107 p.

Jusqu'à la fin des années 1980, la réserve fonctionna comme un centre d'étude sur la faune de montagne. La fin de la convention de recherche passée avec le Ministère de l'Environnement en 1987 l'a privée de ressources financières, ce qui fragilisa ce statut. Au début des années 1990, il fut question d'en faire un laboratoire expérimental de conservation active, en l'utilisant comme centre de reproduction ursin en vue du lancement prochain d'un programme de réimplantation de l'ours dans les Pyrénées centrales. Ce projet n'a jamais vu le jour.

Un bilan effectué à cette époque par les services de l'Office concluait sur « *une nécessaire évolution de la structure* »[21] c'est-à-dire la redéfinition de ses objectifs de gestion. La réserve étant marginale sur le plan de la production ligneuse et l'idée d'une réserve-laboratoire étant abandonnée, les directions départementale et régionale ont souhaité faire évoluer le Mont Valier « *vers un outil de valorisation écotouristique* » afin qu'elle puisse devenir autonome sur le plan financier. Le choix de transformer la réserve en un produit marchand était donc clairement retenu depuis cette période. Cela explique que l'Office n'a jamais vraiment soutenu la proposition de transformation du statut de réserve de chasse en réserve naturelle, à la déception de la DIREN Midi-Pyrénées[22], pas plus qu'elle n'a sérieusement envisagé d'en faire une réserve biologique domaniale.

Plusieurs membres de l'équipe, dont l'ancien directeur, n'ont pas adhéré à cette évolution et ont quitté le groupe technique. Celui-ci fut dissous en 2000 dans le cadre de la restructuration des services de l'ONF car l'existence d'une cellule autonome ne correspondait plus aux nouveaux objectifs affectés à la réserve. Le fonctionnement de la réserve du Mont Valier a été depuis progressivement réorganisé et réincorporé au sein d'un ensemble domanial couvrant également les forêts du Biros et du Castillonnais. Cette orientation a permis à l'Office de rechercher des partenaires extérieurs. L'ouverture aux locaux, qui constitue en effet une question problématique du fait de l'histoire de la réserve, n'était cependant pas la première priorité. C'est surtout le passage d'une convention avec la Région Midi-Pyrénées dans le cadre de la politique patrimoniale du DOCUP qui a représenté l'échéance la plus immédiate. Le montage d'un projet de Grand Site forestier[23] était donc avant tout destiné à récupérer des fonds et à pérenniser l'action de l'Office sur ce secteur en légitimant son rôle d'"animateur environnemental" :

> « *Ce qui est certain c'est que l'on ne peut plus gérer la réserve comme avant ; c'est aussi pour cela que le discours a changé, il y a beaucoup plus d'ouverture sur les locaux. L'écotourisme, c'est aussi un moyen pour nous de limiter les frais.* […] *Mais la*

[21] ONF, Service départemental de l'Ariège, 1992, *Bilan d'activité de la réserve et "projet Valier"*, non publié.
[22] Très peu de réserves naturelles sont d'ailleurs gérées par l'ONF.
[23] Grand site bien plus vaste que la seule réserve puisqu'il inclut l'ensemble du massif forestier domanial du Haut-Couserans en s'étendant à la forêt domaniale du Biros.

réserve est emblématique. Personne ne sait qu'il ne s'agit que d'une réserve cynégétique mais ce n'est pas grave. Alors l'appellation réserve doit rester. »[24]

La fonction de protection n'a pas été abandonnée sur le site du Valier mais elle a été reformulée selon deux axes. Le premier est la création d'une petite réserve intégrale dans la partie Nord de la réserve de chasse : il s'agit de la forêt de Campuls dans la vallée de Bethmale, dont les qualités écologiques correspondent aux caractéristiques recherchées pour ce type d'outil[25]; ce projet est apparu au moment où l'Office s'est engagé à la mise en place de nouvelles réserves forestières de protection forte ; il était conjoint à l'extension de la réserve biologique domaniale de l'Isard dans la vallée voisine du Biros. Le second est la préparation du document d'objectifs (DOCOB*) du site du Mont Valier, dont les limites sont sensiblement identiques à celles de la réserve de chasse. Elle a été l'occasion d'associer plus étroitement les usagers locaux et de sonder leurs attentes puisque la démarche de document d'objectifs est un processus participatif.

La préparation du document d'objectifs du Mont Valier atteste que l'ONF s'est beaucoup investi dans la mise en place du réseau Natura 2000 dans les Pyrénées. Au niveau national comme au niveau local, cette implication a été parfois critiquée, l'ONF s'étant vu reproché de la part de certaines associations de défense de l'environnement mais aussi de la part d'usagers et d'élus de ne voir dans Natura 2000 qu'un guichet financier. Le fait que les dispositifs de Natura 2000 ne puissent pas représenter directement une source de financement pour l'Office vu qu'ils ne permettent pas le financement d'organismes publics, nous pousse à relativiser cette critique. Certaines actions seront cependant susceptibles d'être cofinancées, ce qui permettra à l'Office d'alléger sa contribution directe à la gestion de certains domaines dont il a la charge.

En dépit d'un discours de communication affichant le plein engagement de l'Office dans l'application du programme européen et de sa forte contribution à la préparation des documents d'objectifs[26], Natura 2000 a d'abord été interprété comme une contrainte :

« *L'un de nos rôles fondamentaux est d'approvisionner la filière bois et notre engagement en faveur de Natura 2000 ne doit pas s'accompagner de l'impossibilité d'exploiter les domaniaux qui feront partie des zonages* […] *Or, il est certain que l'on ne peut pas avoir de garanties.* […] *D'une façon un peu optimiste, on espère que Natura 2000 opèrera comme un label qui reconnaîtra la bonne gestion antérieure.* […]

[24] Entretien Chargée de mission Natura 2000, ONF Saint-Girons, 2001.
[25] C'est à dire un milieu subnaturel de superficie réduite, n'ayant subi aucune exploitation depuis quarante ans et où s'est engagé un processus de sénescence des peuplements.
[26] L'ONF a été l'opérateur technique de préparation de documents d'objectifs dans cinq sites pyrénéens et co-opérateur dans trois autres.

Si l'Etat veut, pour des raisons de politique nationale, que ses forêts soient dans Natura 2000, l'ONF, qui est un organisme public, peut difficilement s'y opposer. Néanmoins, on a eu à se positionner : est-ce que l'on entrait dans la démarche ou pas ? L'office a pris position pour au niveau national en se disant que mieux valait en être.»[27]

L'analyse portée *a posteriori* par les agents d'autres administrations sur le positionnement de l'ONF vis à vis de Natura 2000 est d'ailleurs sans ambages :

« *Certains services de l'Etat n'ont pas eu une position très honnête. On ne s'est pas précipité pour désigner du domanial.* »[28]

« *A l'époque, en 1997, des dirigeants de l'ONF n'ont clairement pas joué le jeu de la directive.* »[29]

En dépit de l'investissement manifesté depuis par l'Office dans la préparation des documents d'objectifs, ce sentiment de fond persiste. Outre l'aspect financier, c'est bien évidemment pour des raisons de stratégie prospective qu'il s'est impliqué. A l'instar des parcs nationaux, la direction de l'ONF a passé dès 1998 une convention avec le Ministère de l'Environnement lui conférant le rôle d'opérateur dans tous les sites Natura 2000 abritant 50 % ou plus de terrains domaniaux.

Entre 2000 et 2002, lors de la période d'attribution des marchés pour l'élaboration de document d'objectifs, le personnel manifestait une certaine inquiétude à l'idée que l'ONF ne soit pas opérateur pour tous les sites intégrant une forte proportion de domanial[30]. Cela a été par exemple le cas pour le site du Canigou. Le périmètre définitivement retenu en 2001 n'intègre que le tiers du vaste site qui avait été défini en 1997, lequel était alors composé de plus de 50 % de domanial et devait donc être piloté par l'ONF. Dans l'intervalle, toutes les séries classées en production et en RTM ont été retirées du périmètre, ce qui octroie au site du Canigou un profil particulièrement échancré. Mais en contrepartie, l'antenne locale doit désormais partager le rôle d'opérateur avec d'autres structures, le CRPF* de Languedoc-Roussillon et la CRNC*. Cette stratégie est ainsi justifiée par l'IGREF en charge de Natura 2000 au sein de l'antenne départementale :

« *On se méfie de Natura 2000* […] *donc on a proposé pour ce site le périmètre de la réserve* [biologique] *c'est-à-dire là où on voulait déjà mettre une zone protégée* […] *Intégrer ces séries, cela aurait été faire une mauvaise interprétation de ce qui est recherché dans Natura 2000… Il y a un gros manque de confiance entre échelles de*

[27] Entretien Chef Division Environnement, ONF de l'Ariège, 1999.
[28] Entretien Chargé de mission pastoralisme, DDAF des Hautes-Pyrénées, 2002.
[29] Entretien Chargée de mission Natura 2000 DIREN Languedoc-Roussillon, 2002.
[30] Suite à un accord avec le MATE, l'ONF est *de facto* opérateur sur les sites contenant plus de 50 % de domanial mais pour des périmètres où la proportion est inférieure, l'attribution des marchés de document d'objectifs est soumise à la procédure normale de mise en concurrence.

décision sur Natura 2000. On n'est pas sûrs d'être opérateurs. Il y aura probablement un regroupement des opérateurs techniques.»[31]

Du fait de cette attitude ambivalente, l'ONF fait souvent l'objet de critiques auto-alimentées autour d'épiphénomènes. Un traditionnel sujet polémique dans les Pyrénées est la construction des pistes forestières. Jusqu'à une période récente, l'institution a indéniablement encouragé leur construction ; pour la seule période de 1984 à 1992, près de mille kilomètres de pistes forestières, recouvrant parfois un usage pastoral, ont été ouverts par ses services dans le massif. En 1991, l'Office élaborait encore un projet d'équipements complémentaires pour l'ensemble de la chaîne où ses services envisageaient la construction de deux milles kilomètres supplémentaires de desserte par piste des massifs forestiers. Cet objectif ambitieux était porté par une projection optimiste de l'évolution du marché du bois, l'Office estimant à l'époque qu'une exploitation des forêts pyrénéennes pouvait être rentable.

La situation du marché a depuis évolué de manière plutôt négative pour les types de produits que sont en mesure de proposer les forêts pyrénéennes. Le positionnement méthodologique de l'Office a lui aussi changé. Son attitude peut sembler parfois ambivalente, par exemple dans la gestion des forêts du Canigou où l'Office promeut en certains endroits la restriction d'usage de pistes existantes tout en ouvrant de nouvelles dessertes dans d'autres endroits du massif. Cette approche différenciée en fonction d'intérêts stratégiques propres à l'Office déplaît aux administrations de l'environnement[32] car elle affiche une certaine confusion au sein de l'appareil institutionnel, qui dessert l'action menée auprès des élus en vue de les inciter à la régulation ou à la fermeture des pistes à l'extérieur des domaniaux. Le personnel a d'ailleurs peine à la justifier, prenant à témoin leur engagement dans la régulation de la fréquentation motorisée et la différence de conduite entre l'Office et les exploitants privés du versant méridional du massif :

« *Bon, des pistes, il n'y en a pas tant que ça. La plupart des projets sont achevés. Il faut voir que c'est un versant très artificialisé* [NDA : le versant Nord, situé en propriété domaniale]. *Peu se voient vraiment* […] *Celles qui se voient, ce sont les pistes d'altitude, qui ont un fort impact paysager et ce n'est pas notre fait.* […] *Celle de Valmanya par exemple* [NDA : la plus récente]*, elle a un réel intérêt d'exploitation et elle n'a pas d'impact paysager.* […] *On fait maintenant des pistes à pente plus douce. Et puis par exemple cette année on a fermé Balatg* [piste sur le versant est] *une bonne partie du temps, celle de Mariailles on y viendra sans doute.*»[33]

[31] Entretien IGREF, ancien Chargé de suivi Natura 2000, ONF des Pyrénées-Orientales, 2002.
[32] Entretiens Chargée de mission, SDAP Pyrénées-Orientales et Chargée de mission Natura 2000, DIREN Languedoc-Rousillon, 2002.
[33] Entretien IGREF, ancien Chargé de suivi Natura 2000, ONF des Pyrénées-Orientales, 2002.

Désormais, les services de l'ONF ne proposent que rarement des mises en exploitation de massifs non desservis, mais des polémiques continuent à apparaître. Un cas intéressant se présenta lors de l'élaboration d'un des premiers document d'objectifs pyrénéens, celui du site expérimental des Quiés calcaires de la Vallée de l'Ariège, au cours duquel le service départemental de l'Office avança un projet de remise en sylviculture active, accompagné d'un plan d'exploitation pour une forêt incluse dans le périmètre du site[34]. Le fait que, dès la conduite du programme expérimental, l'ONF ait proposé la reprise d'exploitation dans un site Natura 2000, peut apparaître comme un test stratégique[35], ce que semblent confirmer à demi-mots les propos de l'ingénieur chargé de ce dossier :

> « *C'était notre de devoir d'avertir les propriétaires de la valeur économique de cette forêt* […] *Notre principal souci dans l'affaire n'est pas la réalisation ou non de cette exploitation : elle ne fait partie des enjeux majeurs de l'Office sur le département. Mais surtout, il ne faudrait pas que dans le cadre de Natura 2000, il y ait un a priori qui s'installe disant qu'il ne faut pas construire de route forestière*. »[36]

Parmi les solutions techniques présentées, la construction d'une desserte routière était l'option offrant l'avantage du plus fort rapport investissement/dividende, la construction de piste demeurant le type d'équipement qui bénéficie du plus fort taux de subvention. D'autres solutions d'exploitation, moins rentables économiquement, étaient également possibles et furent exposées.

Le débat autour de l'opportunité de ce projet a été biaisé du fait des positionnements affichés par certains participants au comité de pilotage du site. Du point de vue des enjeux écologiques communautaires, ni l'exploitation, ni la construction d'une piste forestière ne présentaient en eux-mêmes de dérangements importants[37]. Outre la frilosité des communes propriétaires à s'engager sur ce dossier, des acteurs locaux importants, comme le président de la Fédération pastorale ou celui de la Fédération de chasse s'affichèrent contre la construction d'une route, en évoquant son fort impact paysager. Certes, le paysage est un élément qui peut être pris en compte dans la gestion d'un site Natura 2000[38] mais il n'en constitue pas un critère d'objectif suffisant pour autoriser une interprétation extensive de l'article 6.

---

[34] Forêt indivise (communale) du massif de Lujeat. Le projet proposait le rajeunissement des peuplements de hêtre, la réalisation d'éclaircies et des semis de sapin afin d'obtenir une mixité des peuplements.

[35] La question des pistes forestières a depuis été évoquée au niveau européen et fait l'objet de recommandations dans le Guide d'interprétation réalisé par la DG XI, lequel a notamment précisé : « *Il convient de prévoir, de mettre en place et d'entretenir avec le plus grand soin les infrastructures voulues, telles que les routes, les pistes de débardage ou les ponts, afin d'assurer la fourniture efficace des biens et des services tout en minimisant les incidences négatives sur l'environnement*.» (COMMISSION EUROPEENNE DG XI, 2002, *Natura 2000 et les forêts - Défis et opportunités*, 119 p.).

[36] Entretien Chef de la Division Environnement, ONF de l'Ariège, 1999.

[37] ANA, 1998, Document d'objectifs du site des Quiés calcaires de la vallée de l'Ariège, t. IV.

[38] Directive Habitats, art. 11.

L'administration (DIREN Midi-Pyrénées) et l'opérateur du site (l'ANA) s'inquiétaient quant à eux de la capacité des décideurs à réguler l'utilisation de la route, problème classique accompagnant souvent la réalisation d'un nouvel équipement routier en montagne. Tous deux éprouvaient la crainte d'une augmentation de la fréquentation dans le secteur en cas de réalisation de cette desserte. Or, le débat en comité de pilotage s'est surtout limité à l'évocation du problème paysager, conduisant à une formulation équivoque au sein du document d'objectifs - "oui à l'exploitation mais non à la route" - soulevant le problème du choix politique et de l'absence d'orientation partagée par l'ensemble des acteurs pour la gestion du site.

Cette analyse rapide de l'évolution de la place et du rôle de l'ONF dans la gestion de l'espace montagnard fait apparaître les ambiguïtés qui parcourent l'action de cet établissement du fait de la pluralité de ses missions. Longtemps gestionnaire plénipotentiaire des forêts et des autres terrains domaniaux, l'ONF a effectué une double mutation : d'acteur dominant, il est devenu un acteur de la gestion rurale parmi d'autres, qui demeure certes essentiel de par ses compétences ; de service public, il évolue vers le statut de prestataire technique, aux marges d'une mutation entrepreneuriale complète. Les conceptions et les pratiques de l'aménagement forestier au sein de ses services ont évolué, même si la logique de son action demeure d'abord guidée par une démarche d'aménagement rural, sachant intégrer de nouveaux aspects et de nouvelles demandes sociales. Mais si l'ONF revendique la multifonctionnalité de la forêt, l'établissement a eu plus de mal à accepter l'idée du partage de sa gestion sur les espaces où il avait l'habitude de l'exercer seul ou presque.

"Administrations forestières" et gestion sylvicole dans les parcs nationaux pyrénéens

L'ONF gère 12 % de la superficie du Parc national des Pyrénées (5 485 ha), composés pour l'essentiel de forêt communale ou syndicale placée en régime soumis. Une étude effectuée sur le parc au début des années 1980 estimait que la gestion forestière pratiquée jusqu'à cette époque avait entraîné beaucoup de perturbations sur les milieux[39]. Selon son auteur, les pratiques alors en usage avaient clairement empêché une gestion des milieux forestiers dans une « *optique préservationniste* ».

Au cours des années 1970 et 1980, l'ONF a en effet poursuivi une politique de désenclavement des massifs forestiers situés dans le parc, au moyen de la construction de pistes et recherché une rationalisation de la production, en opérant

[39] MICHIELS Ch., 1980, *Le parc national dans les Pyrénées - regards prospectifs*, Ed. Parc national des Pyrénées, 123 p.

le remplacement de parcelles de landes et de taillis de feuillus par l'introduction de résineux, sapin et pin cembro notamment[40]. Ces méthodes de gestion étaient en contradiction avec les principes affichés dans le décret de 1967 puisqu'elles ont tendu vers une certaine monospécification des massifs et ont poursuivi leur artificialisation.

Les équipements forestiers dans le parc ont essentiellement concerné la partie béarnaise qui est la partie forestière du parc la plus exploitée tant pour l'affouage que pour la sylviculture, les secteurs forestiers situés dans la partie bigourdane étant pour l'essentiel classés en série hors-cadre essentiellement en raison des contraintes d'accès et de la prévention des risques d'érosion et d'avalanches. Le parc n'a pas pu se positionner comme leader sur le volet forestier.

Les orientations de gestion affichées dans le deuxième Programme d'Aménagement du parc constituent l'un des exemples les plus frappants de ce décalage : l'antenne de l'ONF des Pyrénées-Atlantiques y envisageait la construction de nouvelles pistes à vocation forestière dans le secteur aspois, à l'intérieur de la zone d'habitat des derniers ours pyrénéens, notamment de ce qui est dénommé la "zone vitale" (massif d'Arnousse, au-dessus d'Etsaut) ou dans sa périphérie immédiate (vallon de Belonce et du Baralet au-dessus de Borce). Ces projets sont d'autant plus surprenants que ce sont les services de l'ONF qui avaient parallèlement établi le premier bilan de situation de l'espèce ursine dans le massif pyrénéen.

Jusqu'au milieu des années 1990, il n'y a en fait pas eu de partenariat effectif entre l'ONF et les agents du parc. Le passage d'une convention entre les deux établissements a été effectué en 1999. Jusqu'alors, l'ONF établissait unilatéralement les plans d'aménagement forestiers, sans concertation avec les services du parc. Cette situation est d'autant plus surprenante que la plupart des directeurs étaient des ingénieurs de l'ONF[41]. A partir des années 1990, les deux établissements ont cependant évolué vers une relation de collaboration, facilitée par le fait que plusieurs IGREF sont venus occuper des postes de direction dans les institutions locales de gestion de la protection de la biodiversité[42]. Cependant, les services de l'ONF ne doivent légalement adresser leurs plans d'aménagement forestiers au directeur que pour recueillir son avis simple, ce qui leur laisse toujours une complète latitude pour conduire la gestion forestière. Néanmoins, l'avant dernier directeur du parc reconnaît les avancées obtenues dans ce domaine :

[40] PNP, Programme d'aménagement 1986/1990.
[41] Pierre Chimits, le premier directeur du parc (1967/1977) venait des Eaux et Forêts. Trois de ses successeurs étaient des cadres de l'ONF (Bernard Glass (1977/1983), Michel Cales (1987/1992) et Christian Chatry (1998/2001).
[42] Christian Largier a pris la direction du Conservatoire botanique pyrénéen, Alain Valadon du CEMAGREF a dirigé le service scientifique du parc de 1998 à 2002 et Christian Chatry avait été directeur de l'antenne ONF des Hautes-Pyrénées avant de prendre la direction du parc en 1998.

> *« Avant, il y avait un rapport de force et un peu une logique du "chacun chez soi"* […] *Maintenant on peut réfléchir avec eux sur des schéma d'exploitation. On n'est pas contre l'exploitation mais en règle générale on est très attentifs par rapport aux pistes.* […] *On a décidé qu'il n'y aurait plus de routes forestières en zone centrale. Il n'y en a plus, si ce n'est des pistes d'accès pour les débardages* […] *On s'est mis d'accord aussi avec l'ONF sur les essences allogènes, on en met plus ; les forestiers ont complètement acté le principe.* »[43]

Sur le versant méridional, le service des *Montes* avait été investi par la *Junta central de parques* de la gestion des parcs nationaux dès la loi de 1916. L'administration forestière a ainsi pleinement pris en charge les deux rôles, celui de la protection et celui de la production. Cette double compétence a généré des situations de gestion antinomiques et a parfois conduit à une distorsion des objectifs. Au cours de la période fonctionnaliste, les ingénieurs des *Montes* ont pu localement s'opposer à leurs collègues désignés comme "productivistes", c'est-à-dire ceux du PFE, notamment sur la conduite des opérations de reboisement. Mais c'est paradoxalement durant la période où officia l'ICONA que le décalage fut le plus frappant, l'institut étant chargé, un peu à l'instar de l'ONF, de la conduite d'activités de conservation et d'activités économiques.

Dans les faits, la gestion des forêts a été bien différente dans les parcs d'Ordesa et d'Aiguëstortes. Depuis sa création, l'exploitation forestière a toujours été interdite dans le parc d'Ordesa. Nous avons indiqué que cette disposition fut pendant longtemps mal vécue par les populations locales, empêchées de récolter les bois d'affouage de la vallée d'Ordesa. L'exploitation sylvicole s'est en revanche longtemps poursuivie, sous l'égide de l'administration des *Montes*, dans les zones à proximité immédiate du parc.

Alors que les parties hautes des vallées avaient été très peu concernées par les reboisements à grande échelle réalisés à l'époque du PFE, l'ICONA a conduit dans le courant des années 1970 des opérations ponctuelles de reboisement en périphérie du parc. Ces actions ont été menées sur d'anciens pâturages municipaux achetés par l'ICONA ou concédés[44] par les *municipios*, dans la vallée de Vió notamment. Cette intervention a eu une incidence directe sur la composition et l'évolution des milieux dans des secteurs qui ont été intégrés par la suite dans le parc ou dans sa zone périphérique de protection.

L'administration forestière a donc profité des espaces libérés par une agriculture de montagne déliquescente et un pastoralisme affaibli pour y projeter ses propres ambitions en matière d'aménagement avec des perspectives

[43] Entretien Ancien directeur du parc national des Pyrénées, 2001.
[44] Via notamment l'utilisation du régime du *consorcio* permettant un partage des bénéfices retirés de l'exploitation.

environnementalistes puisque les reboisements revêtaient principalement un objectif de protection des sols. La gestion de ce risque est d'ailleurs toujours une problématique d'actualité. Ils étaient également effectués dans la perspective de produire et d'entretenir un type de paysage correspondant aux critères esthétiques hérités de l'époque du *forestalisme*.

Le cinquième du territoire du parc actuel est boisé[45]. La vallée d'Ordesa, qui n'a connu aucune exploitation depuis quatre-vingt-dix ans, abrite de belles futaies de feuillus comme la hêtraie de Soaso, qui font la fierté de l'administration du parc. Les peuplements supérieurs à cent ans sont en effet rares dans les Pyrénées centrales espagnoles du fait de la forte exploitation et des défrichements importants qu'y a historiquement connu l'étage montagnard. Dans les années 1980, l'exploitation était néanmoins encore pratiquée dans le secteur du Mondarruego et elle l'est toujours dans la vallée de Pineta. La loi de reclassification de 1982 puis le PRUG de 1995 ont tous deux permis sa poursuite dans la ZPP[46]. En dépit de la culture du *forestalisme* qui a fortement marqué les objectifs de gestion de ce parc, l'exploitation forestière n'a donc pu être éliminée car elle représente toujours une ressource importante pour les collectivités locales. La ZPP abrite principalement des forêts publiques qui appartiennent à ces collectivités. Elle constitue de ce point de vue la zone de limite où la fonction de production prend le dessus sur la fonction de protection.

La gestion forestière conduite dans le parc d'Aiguëstortes a été bien différente. L'exploitation a été maintenue à l'intérieur du parc après sa création. Il est utile de rappeler que celle-ci intervint à une époque peu sensible à l'éthique protectionniste en Espagne. En outre, le parc d'Aiguëstortes, création des aménageurs, concernait alors un espace essentiellement composé de propriétés privées. Plusieurs auteurs font référence à des pratiques sylvicoles de type minier conduites dans le parc, notamment la pratique de coupes rases, méthode employée jusque dans les années 1980. Le parc permettait en fait de réaliser une plus-value sylvicole car les peuplements étaient jugés de meilleure qualité.

La période engagée avec l'achat de domaines fonciers par l'administration, puis la reclassification et l'extension du parc[47], a suscité de vifs débats sur la question forestière entre les collectivités et les particuliers propriétaires d'un côté et la nouvelle équipe de gestion du parc en place à partir de la fin des années 1980. Les divergences ont duré jusqu'à la mise en place du PRUG de 1993. Un système de reports de coupes, accepté moyennant des compensations financières, a permis un accord avec les collectivités pour les exploitations en zone périphérique. Cependant ce système a fait l'objet de controverses car il a permis une exploitation portant

[45] 18 % de sa superficie exactement, soit 2 809 ha, sont classés en *monte alto* (milieux forestiers).
[46] PARQUE NACIONAL DE ORDESA Y MONTE PERDIDO, PRUG, 1995.
[47] Cf. Chapitre Deux.

parfois sur de gros volumes de production. L'objectif actuel de l'administration de la Generalitat est de poursuivre un travail d'information et d'accompagnement technique auprès des propriétaires-exploitants, afin de diminuer l'impact des coupes, mais il n'est pas concevable de les interdire[48]. A l'instar d'Ordesa, l'exploitation forestière dans la zone du parc d'Aiguëstortes demeure un sujet fortement sensible, davantage compliqué par la présence d'exploitants privés. C'est l'une des raisons qui explique que le parc soit toujours dirigé par un ingénieur des *Montes*.

L'implication des forestiers privés et leur relation à la protection

La position des exploitants privés de forêts de montagne dans le jeu socio-environnemental se différencie de celle des éleveurs car rappelons que, même si elle bénéficie d'aides à l'équipement, il n'y a jamais eu de système de compensation financière pour cette filière comme c'est le cas pour l'agriculture de montagne. Aussi, les exploitants privés inscrivent d'abord leur action dans une logique de marché ; mais ce n'est pas nécessairement le cas de l'ensemble des propriétaires forestiers, surtout ceux disposant de petites surfaces, dont le comportement est avant tout déterminé par une logique de gestion de rente de leur bien forestier. Ce n'est cependant pas ce type de configuration foncière qui concerne la plupart des espaces protégés pyrénéens.

La part des forêts privées[49] dans les espaces protégés pyrénéens est faible. Sur le versant français, elle concerne essentiellement deux réserves naturelles : celle de Py dont la plus grande partie (près de 90 %) appartient à une SCF* et la réserve naturelle volontaire d'Embeyre qui est située sur le domaine d'une exploitation forestière privée. Il s'agit donc dans les deux cas de propriétaires uniques, ce qui constitue une autre originalité en regard du profil de la forêt privée pyrénéenne[50]. Notons également qu'il s'agit de véritables exploitations forestières gérées dans une perspective commerciale.

En France comme en Espagne la forêt privée est très peu présente et elle est inexistante dans les autres réserves naturelles ou espaces assimilés. Absente dans les parcs nationaux, elle est faiblement représentée dans les parcs naturels. Sur l'ensemble du massif cette participation modeste de la forêt privée aux dispositifs traditionnels de protection zonale s'explique par le fait que la majeure partie des forêts de moyenne et de haute montagne appartient au domaine public ou au domaine des collectivités locales.

[48] Entretien Directora-conservadora du Parc national d'Aiguëstortes, 2001.
[49] Entendue ici au sens de forêt appartenant à des particuliers.
[50] Composée en large majorité de petites parcelles.

Les cas des réserves de Py et d'Embeyre révèlent cependant que la relation entre le milieu de la forêt privée et les politiques de protection est difficile du fait d'héritages conflictuels. La création de la réserve naturelle volontaire d'Embeyre dans le massif de la Frau a suscité une critique importante de la part de certains groupes écologistes locaux[51]. Néanmoins, le faible niveau de contrainte de l'arrêté de création vis-à-vis de la conduite des activités forestières ne doit pas occulter que l'exploitant a accepté de geler une partie de son exploitation ainsi que soit mis en place un suivi naturaliste et organisées des opérations d'amélioration trophique pour l'habitat de certaines espèces[52].

A Py, un antagonisme est apparu entre la commune et les sociétés privées belgo-néerlandaises qui avaient acheté les petites propriétés privées recouvrant la montagne et avaient réalisé les premiers équipements nécessaires à une exploitation intensive. Avant de s'engager dans la création de la réserve, l'équipe municipale élue en 1977 était entrée en conflit avec ces sociétés, leur reprochant « *la réalisation de reboisements en timbre-poste dans des zones pastorales* »[53]. La commune soutenait les éleveurs qui souhaitaient s'installer et participer à une redynamisation de la vie agropastorale locale ; la réappropriation des zones d'estives était donc nécessaire.

La montagne de Py est depuis cette époque l'objet de deux projets concurrents. Alors que le conseil municipal votait la mise en place d'une réserve naturelle afin de renforcer son pouvoir dans la gestion du territoire communal, les sociétés belgo-néerlandaises vendirent leur propriété à une société civile forestière (SCF) appartenant au groupe bancaire de la Caisse d'Epargne. Le nouveau propriétaire projetait la mise en place rapide d'un programme d'exploitation forestière, activité qui n'est pas interdite par la réglementation de la réserve.

Le conflit s'est déclaré sur la question des moyens techniques employés pour l'exploitation. L'exploitant prévoyait la mise en place d'un réseau de 18 km de pistes en sus de celle du Col de Mantet réalisée par les anciens propriétaires en 1975. Son premier plan d'exploitation, présenté en 1988 et qui proposait la réalisation de trois pistes, fit l'objet d'une étude d'impact, à laquelle participa le futur conservateur de la réserve. Elle conclut que deux des trois projets avancés présentaient de gros impacts écologiques et paysagers ; la troisième proposition, celle d'une piste de 6 km prévue entre les Salettes et la Rotja, fut rejetée par le CGP lors d'un vote très

[51] Cf. Chapitre Trois.

[52] L'arrêté de 1993 dans son article 5 prévoyait notamment :
- La mise en place d'une zone dont les activités forestières seraient exclues : 80 ha soit 11 % de la réserve.
- La mise en relation de la gestion forestière avec l'éthologie du grand tétras (des périodes d'interdiction de travaux sont prévues dans les zones de nidification) et celle du faucon pèlerin (interdiction saisonnière et zonée des travaux de minage).

[53] Entretien Maire de Py, 2002.

serré[54]. La SCF, principal propriétaire de la réserve, fut donc désavouée et le conflit éclata avec la commune et l'équipe gestionnaire de la réserve.

Aucune convention de gestion n'a été passée depuis entre l'association gestionnaire et la SCF. Celle-ci est entrée dans une stratégie d'opposition. Jusqu'en 2000, elle a ainsi refusé de communiquer son plan de gestion simple au conservateur, « *sous prétexte de confidentialité* » puis repoussé le plan de gestion de la réserve, au prétexte « *qu'elle n'a pas les moyens de suivre les réquisitions du plan et qu'il est nécessaire d'ouvrir des pistes forestières pour permettre une exploitation rentable*. »[55]. Le contentieux eut également des conséquences juridiques suite à l'établissement de procès-verbaux par le conservateur pour travaux illicites.

Les relations complexes entre l'association gestionnaire et la SCF s'inscrivent en fait dans un conflit plus large entre le groupe de l'Ecureuil et les collectivités locales, du fait du contentieux qui s'était accumulé autour de la maîtrise du foncier sur la commune voisine de Mantet. A la fin des années 1980, suite aux difficultés qu'elle connaissait sur Py pour développer son activité d'exploitation, la SCF avait envisagé d'étendre son exploitation en altitude, sur des terrains situés à l'intérieur de la réserve naturelle de Mantet, bien que la forêt n'y occupe qu'une petite superficie et que la qualité des bois y soit moindre que celles des forêts de Py. L'opposition des populations locales à cette opération a suscité l'intervention du Conseil Général des Pyrénées-Orientales qui fit valoir un droit de préemption[56].

Grands domaines de montagne, les cas d'Embeyre et de Py ne sont cependant pas vraiment représentatifs des enjeux concernant la forêt privée dans les Pyrénées, essentiellement composée de petites propriétés émiettées sans réelle gestion. Des initiatives récentes sont susceptibles de faire participer plus activement les petits propriétaires privés à des démarches de gestion intégrant une problématique de protection de la biodiversité. Le montage du GEIE Forespir, engagé depuis 1999 dans le cadre du programme INTERREG, cherche à développer un réseau de professionnels et une "logique de massif" susceptible de dépasser les blocages nés des divergences entre les politiques forestières régionales, lesquelles sont assez contrastées dans leurs objectifs.

Les Chartes forestières de territoires[57] constituent des exemples de démarches résolument engagées dans la construction de la multifonctionnalité

[54] CCG de la Réserve de Py, réunion du 01/07/1990 ; 6 pour, 7 contre.
[55] CCG de la Réserve de Py, réunion du 08/11/2001.
[56] Nous exposons ultérieurement le cas de la réserve naturelle de Mantet dans la section consacrée aux relations entre protection et pastoralisme de montagne.
[57] Il s'agit d'un outil créé par la Loi d'orientation forestière de 2001 et mis en œuvre par la circulaire des DERF/SDF/SDIB du 15/02/2002, privilégiant la mise en place de démarches contractuelles entre les différents gestionnaires et décideurs d'un territoire sur lequel se pose une problématique forestière spécifique. Elles reposent sur une démarche de travail quelque peu similaire à celle développée au sein des SAGE* pour la gestion des cours d'eau. Elles doivent théoriquement être associées à des démarches contractantes (type PNR ou Chartes de Pays).

forestière, bien que la motivation soit un peu forcée par l'Etat du fait de la plus-value de 10 % octroyée aux investissements forestiers. Quatre sont à l'étude dans le massif. Celle de Haute-Bigorre, conduite par la Communauté de communes homonyme, fait partie d'un programme pilote et a été signée en 2003 ; elle a été structurée autour de quatre axes :

- Economique, en vue de la réorganisation de la filière scierie
- Ecologique, autour de la gestion des populations de cervidés
- La question de l'eau qui aborde les problématiques d'entretien des ripisylves et de la gestion des captages
- L'articulation entre la forêt et le pastoralisme.

Les trois autres sont en cours de préparation. Elles s'inscrivent dans des démarches de Pays : celles du Comminges et du Couserans, élaborées autour de la réorganisation de la filière bois, ont été retardées par la séparation du projet initial en deux programmes distincts, et dans les Albères et les Aspres (autour de la problématique DFCI*). Ces démarches ont ouvert des perspectives importantes pour tenter la construction de partenariats entre acteurs publics et privés, destinés à pérenniser des filières locales fortement touchées par un contexte de marché difficile, condition préalable pour permettre d'assurer l'objectif d'une multifonctionnalité de ces milieux forestiers.

4.1.2. LE TRAITEMENT DE L'ACTIVITE SYLVICOLE DANS LES DISPOSITIFS DE PROTECTION DE LA NATURE

Il n'y a que peu de cas d'espaces protégés où n'existe réellement aucune activité forestière en Espagne comme en France. Du point de vue réglementaire, les activités forestières ne sont strictement interdites que dans les réserves intégrales navarraises, le parc d'Ordesa et les zones de réserve du parc d'Aiguëstortes et du parc naturel de Guara. En revanche, l'exploitation a disparu de fait dans de nombreux espaces protégés français. La forêt incluse dans la réserve de la Massane est inexploitée depuis un siècle, les boisements de la réserve de Conat ne sont plus gérés depuis cinquante ans. Dans la réserve du Néouvielle, il n'y a plus eu d'exploitation depuis 1968, date les dernières coupes furent effectuées au cours des travaux de construction de la "route des lacs". L'exploitation a également quasiment cessé dans la réserve d'Eyne en dépit d'aménagements de pistes dans les années 1970 ; seuls y subsistent quelques débardages occasionnels pour l'affouage.

Les confrontations entre l'ONF et les autres gestionnaires de la protection

Nous avons souligné le fait que les agents de l'ONF aient longtemps privilégié le rôle monomodal de l'Office dans la mise en place et la gestion de ses propres projets d'espaces protégés. La constitution récente de la réserve biologique domaniale du Canigou s'inscrit dans un référentiel privilégiant toujours le statut de gestionnaire éclairé que s'accorde l'Office :

« La démarche de réserve biologique, c'est unilatéral. Les acteurs locaux n'ont rien à dire. Ils sont au courant, voilà tout. Nous, on ne fait pas de battage autour de cela. »[58]

Dans le passé, cette attitude a parfois conduit localement à des situations relationnelles difficiles, lors de la mise en place de certains espaces protégés. Suite à la création d'espaces protégés de type réserve naturelle, des différends se sont produits entre l'Office, les propriétaires et les décideurs politiques locaux, en raison des nouveaux choix de gestion de l'espace qu'ils avaient formulés.

« L'ONF au départ, ils étaient cogestionnaires mais ils ne s'occupaient de rien. Ils étaient membres du comité consultatif. Et pourtant, ils ne nous avaient même pas mis au courant de leur projet de piste sur les crêtes au début des années 1990 : ils voulaient atteindre la forêt domaniale, Banyuls avait accepté qu'ils partent depuis la route et la piste devait traverser la réserve. »[59]

L'ONF a d'ailleurs présenté d'autres projets de réalisation de piste en réserve naturelle[60], ce qui a entraîné des conflits avec les autres gestionnaires des espaces protégés. Ce fut le cas dans les réserves naturelles du Madrès-Coronat. Durant la première décennie d'existence de ces réserves (1986/1995), les relations entre les gestionnaires et l'antenne locale de l'ONF ont été particulièrement conflictuelles. Le service subdivisionnaire de Prades, qui gère les forêts communales de Conat, Jujols et de Nohèdes, a vu dans l'apparition de ces réserves la structuration d'organismes concurrents dans la gestion de l'espace. La pression était d'autant plus vive dans le cas de Nohèdes que 30 % de la réserve était en propriété domaniale. Les conflits se sont cristallisés autour de deux points : l'orientation de la gestion forestière et les méthodes d'exploitation.

Dans la réserve de Conat, qui intègre une grande partie de la forêt caducifoliée du Mont Coronat, les conflits ont opposé l'ONF et le maire, à la fois gestionnaire direct de la réserve et de la forêt communale, au sujet de l'orientation à donner à la gestion forestière. Ce désaccord a été utilisé par la commune pour

[58] Entretien IGREF, ancien Chargé de suivi Natura 2000, ONF des Pyrénées-Orientales, 2002.
[59] Entretien Président de l'Association des Amis de la réserve de la Massane, 2002.
[60] Notamment dans la réserve de Py où le service départemental proposa de réaliser une dérivation depuis la piste domaniale du Pla Guillem pour régler le problème du plan d'exploitation dans le domaine privé de la SCF "Py et Rotja".

bloquer pendant longtemps l'élaboration d'un plan de gestion de la réserve, qu'elle n'a finalement accepté de concéder à l'Office que récemment.

Dès la tenue des premiers CCG*, l'association gestionnaire de la réserve de Nohèdes demanda que « *plus de concertation soit possible avec l'ONF* ». Le conservateur nous a entretenu sur les difficultés relationnelles avec l'Office durant les premières années :

> « *C'était une situation compliquée, surtout pour la commune car elle était entre deux feux. La réserve n'était pas acceptée par un certains nombre de cadres. Ils travaillaient de leur côté, ne nous consultaient pas.* […] *C'était aussi une affaire de personnalités je pense. Il faut voir qu'ils avaient leurs propres projets pour le massif. Les choses ont commencé à se décanter très progressivement, à partir du milieu des années 1990.* »[61]

Le problème de l'orientation forestière a fait l'objet d'une lutte à distance entre les deux organismes. La commune de Nohèdes et sa voisine de Conat se sont jointes à l'association gestionnaire pour obtenir des fonds ACE* leur permettant de racheter un vaste domaine forestier inclus dans leurs réserves. Cet achat effectué en 1996 permit à la commune de récupérer en gestion directe 732 ha supplémentaire mais il suscita des crispations avec l'ONF puisque la commune n'a pas souhaité placer ces parcelles en régime soumis. Trois statuts forestiers coexistent donc désormais dans la réserve de Nohèdes : du domanial, du communal soumis et du communal non soumis.

Dans la troisième réserve du massif, celle de Jujols, les relations prirent une connotation de crise ouverte. Deux faits y furent propices :

- La commune était directement impliquée dans la gestion de la réserve, le maire étant également président de l'association gestionnaire.
- Le village ayant fait l'objet d'un repeuplement récent, la stratification sociale n'était donc pas encore stabilisée ; les stratégies individuelles ont ainsi compliqué la vie publique de ce petit village de 40 habitants.

Le conflit y a atteint une situation paroxysmique entre le conservateur et l'antenne locale de l'Office :

> « *L'ingénieur de l'époque se contre-foutait de la réserve sous prétexte que c'était en domanial. Il y a eu plusieurs conflits. L'ONF grignotait de partout, c'était mesquin. Ils faisaient des travaux en mon absence.* »[62]

Les rapports du CCG de la réserve confirment les propos de l'ancien conservateur[63]. Le point extrême a été atteint en 1994 lorsque, pour effectuer les travaux de terrassement d'une piste, l'ONF détruisit plusieurs hectomètres d'un

[61] Entretien Conservateur de la réserve naturelle de Nohèdes, 2000.
[62] Entretien Ancien conservateur de la réserve de Jujols, 2002.
[63] CCG de la réserve de Jujols, 12/10/1993.

ancien canal d'irrigation empierré sur la soulane du Coronat, ce qui choqua de nombreux habitants des villages mitoyens. Cette situation de tension a favorisé l'émergence d'une stratégie conservationniste au sein des structures gestionnaires des réserves notamment à Jujols. Le tiers supérieur de cette réserve étant occupé par la forêt communale, le conservateur milita pour obtenir du CCG et du conseil municipal sa mise en "zone de protection renforcée", dans l'objectif d'y réaliser « *un observatoire témoin de la libre évolution du milieu forestier* ». L'ONF tenta de s'y opposer mettant en avant « *les nécessaires besoins de gestion d'une forêt* »[64].

La compétition entre les gestionnaires des réserves naturelles et l'ONF s'est poursuivie jusqu'au milieu des années 1990. Les services locaux de celui-ci tentèrent de faire prévaloir d'autres types de dispositifs pour tenter de contrecarrer la concurrence des réserves dans la gestion des forêts. Une première tentative d'application de cette stratégie eut lieu à la Massane où la section départementale des Pyrénées-Orientales souhaita transformer une partie de la forêt domaniale des Albères, contiguë à la réserve naturelle, en réserve biologique.

A Nohèdes, elle présenta également une révision du PAF de la forêt communale, intégralement incluse dans la réserve naturelle, allant dans un sens protectionniste puisqu'il avançait les idées « *de conditions de conservation des espèces* » et classait l'ensemble des boisements en série d'intérêt écologique particulier, ce qui était présenté comme « *la première étape de la constitution d'une réserve biologique domaniale* »[65]. Cette proposition est bien l'illustration d'un conflit de pouvoir motivé par la coexistence forcée avec la réserve naturelle car quelques années avant la création de celle-ci en 1986, l'Office avait soutenu un vaste projet de mise en exploitation des massifs forestiers de l'ombrée du Coronat par une société privée.

En dépit de cette situation les antagonismes entre l'Office et les gestionnaires des réserves se sont progressivement amenuisés, notamment dans celles du Conflent suite à l'arrivée d'un nouvel ingénieur subdivisionnaire. Les agents locaux de l'Office ont progressivement intégré le fait que les réserves communales ne se substituaient pas à leur rôle de gestionnaire mais qu'elles apportaient d'autres logiques de gestion de l'espace et des compétences supplémentaires. A Nohèdes, la constitution du plan de gestion de la réserve à partir du milieu des années 1990 a été l'occasion pour les uns et les autres de mieux comprendre les objectifs respectifs et d'engager une négociation sur la complémentarité des tâches. L'équipe de la réserve est satisfaite des relations qui se sont instaurées depuis cette date car elle a pu intervenir dans

[64] CCG de la réserve de Jujols, 12/10/1993.
[65] CCG de la réserve naturelle de Nohèdes, 29/01/1997.

des actions jusqu'alors typiquement ONF, comme la préparation des nouveaux PAF des forêts communales, ce qui n'était pas envisageable auparavant.

La situation s'est ainsi améliorée dans la plupart des réserves, y compris dans celles où l'Office est juridiquement cogestionnaire comme à Prats-de-Mollo et la Massane :

> *« Ici dans la réserve, je n'ai pas de problème avec eux. Ils sont co-gestionnaires. Ils revoient leur plan de gestion cette année* [2001] *avec nous et les activités d'éclaircissement qu'ils prévoient, c'est de l'amélioration des habitats dans une pinède à crochets artificielle. Ils prennent en compte la place du grand tétras. Ils ont une prise en compte de l'environnement. »*[66]

A la Massane également, les gestionnaires de la réserve notent « *une évolution positive ces dernières années* ». Néanmoins, il est difficile pour l'Office de faire disparaître la défiance née des actions maladroites ou controversées commises dans le passé :

> *« Je ne souhaite pas que ce soit l'ONF qui réalise le DOCOB. Ils ont fait des bêtises, ils viennent trop sur nos plate-bandes et cela m'embête. Ils ont fait des bêtises dans d'autres DOCOB, le sabot de Vénus à Prats par exemple. Non, l'ONF n'est pas fait pour la gestion des milieux naturels. »*[67]

Au sein de l'ONF, la conception de ses rapports avec les autres partenaires a aussi évolué. Cependant les réflexes propres aux institutions de ce type demeurent présents. La prise en charge de la réserve de Jujols par l'ONCFS en 1999 a été interprétée comme une évolution positive du point de vue des responsables locaux de l'ONF qui affichent leur préférence à collaborer avec une administration :

> *« Jujols, pendant longtemps, on a rien pu y faire. A l'époque de l'ancien conservateur* [1995/1998]*, c'était bizarre, on était en pleine période d'évolution des milieux et hop ! on abandonne toute gestion. Depuis l'arrivée de l'ONCFS c'est plus commode, on s'entend mieux. »*[68]

L'ONF a ainsi repris son projet de piste dans la réserve, « *rendue nécessaire par la problématique DFCI* », bien que cet avis ne soit pas vraiment partagé par les administrations de l'environnement et la commune[69]. En outre, les ingénieurs forestiers affichent toujours une nette préférence pour leurs propres outils de protection de la forêt afin de répondre aux enjeux écologiques qui s'y localisent :

> *« Il faut voir que la réserve biologique domaniale, c'est un dispositif plus pérenne qu'une simple forêt domaniale. En plus, cela permet de prendre en compte des milieux qui traditionnellement sont délaissés dans une gestion forestière classique. Je*

[66] Entretien Conservateur de la réserve naturelle de Prats-de-Mollo-La Preste, 2000.
[67] Entretien Conservateur de la réserve naturelle d'Eyne, 2001.
[68] Entretien IGREF, ancien Chargé de suivi Natura 2000, ONF des Pyrénées-Orientales, 2002.
[69] Entretien Chargé de mission "sites et paysages" DIREN Languedoc-Roussillon, 2002 ; CCG de la réserve de Jujols 08/11/2000.

pense par exemple au Pla Guillem dans le cas de celle du Canigou. De plus, l'aspect financier joue : pour des travaux d'intérêt écologique, et il faudra voir ce qui va se faire avec Natura 2000, c'est plus facile à obtenir sur une réserve. »[70]

L'ONF des Hautes-Pyrénées a ainsi refusé l'intégration de 200 ha de la forêt domaniale de Saint-Pé-de-Bigorre lors de l'extension de la réserve du Pibeste, alors que cette incorporation avait dans un premier temps été envisagée au cours de l'étude effectuée en 1999. Ce choix était ainsi justifié par le directeur départemental de l'Office :

« *S'il est logique et souhaitable que des propriétaires privés ou des collectivités souhaitant manifester un intérêt pour une protection de leurs milieux adhèrent à cette réserve naturelle volontaire, cette mesure de protection apparaît bien inférieure aux possibilités que l'ONF peut apporter dans le cadre de la création de réserve biologique domaniale.* […] *La superposition de différents statuts n'étant pas souhaitable, il serait regrettable de ne pas faire bénéficier cette zone des efforts tant financiers que de communication que l'ONF réalise pour l'ensemble de ce réseau de réserves biologiques étendu sur toute la France.* »[71]

Au-delà du débat idéologique introduit par les ingénieurs forestiers, il faut bien intégrer le fait que l'extension de la réserve naturelle du Pibeste telle qu'elle était proposée, n'était pas dénuée d'implications pour les services de l'ONF. C'est probablement l'éventualité de voir transférée au niveau du SIVU gestionnaire du massif et de la réserve, une bonne partie de la prise de décision en matière d'aménagement forestier, qui gênait le plus la direction départementale de l'Office.

Dans un processus inverse, c'est justement ce que reprochent les élus locaux à Jujols où ils estiment que la perte de la gestion de la réserve s'est accompagnée de celle de leur pouvoir sur la gestion de l'espace et notamment le domaine forestier communal. Ils estiment qu'il y a désormais « *trop d'ingérence de la part des administrations dans les affaires de la commune* »[72], assimilant l'ONF à une institution de l'Etat au même titre que l'ONCFS.

Evolutions et difficultés de la programmation de la gestion forestière en milieu protégé

La gestion du domaine forestier a longtemps échappé à l'équipe du parc national des Pyrénées du fait de l'obstruction de l'ONF sur ce domaine mais aussi de la défiance des municipalités et des commissions syndicales pastorales et forestières, lesquelles n'acceptaient pas l'idée que la gestion de leur patrimoine propre soit

[70] Entretien IGREF, ancien Chargé de suivi Natura 2000, ONF des Pyrénées-Orientales, 2002.
[71] Correspondance de M. Marinier, ancien chef du service départemental de l'ONF des Hautes-Pyrénées au Sous-préfet d'Argelès-Gazost, 03/12/1999.
[72] CCG de la réserve de Jujols 05/11/2001 ; entretien Directeur de la réserve naturelle de Jujols.

régentée dans le cadre d'une institution comme le parc. Des problèmes sont également apparus avec les syndicats d'exploitants. Au cours des premières années, l'administration a ainsi eu de sérieuses difficultés avec les adjudicataires de coupe qui ne tenaient pas nécessairement compte des dispositions juridiques liées à l'existence du parc pour conduire leur activité[73].

En fait, le jeu des régulations entre acteurs au sein du parc national des Pyrénées y a longtemps favorisé une situation d'inertie sur le volet forestier. Dans le quatrième Programme d'Aménagement figurent les mêmes objectifs qui avaient été formulés quinze ans plus tôt dans le deuxième Programme et notamment la « *nécessaire construction* » de partenariats avec l'ONF et les exploitants forestiers. Le quatrième Programme a imaginé la formule d'une "charte de gestion forestière environnementale" pour y parvenir ; elle a été signée en 1998. La question est aujourd'hui de savoir si ce rapprochement entre les services de l'ONF et du parc s'est traduit par une modification des pratiques de gestion.

La création de nouvelles pistes forestières a été exclue du quatrième Programme d'Aménagement. Cependant, certains massifs forestiers inclus dans le parc demeurent classés par l'ONF en série de production, notamment en vallées d'Aspe et d'Ossau, zones à forte sensibilité écologique du fait de la présence du dernier habitat ursin autochtone. Cela suscite de nouvelles interrogations sur la hiérarchisation des priorités d'objectif dans la gestion forestière à l'intérieur d'un parc national. Celle-ci n'induit pas obligatoirement l'absence de sylviculture mais elle supposerait l'impossibilité qu'une parcelle soit d'abord destinée à la production. Le fait que le Comité scientifique du parc ait demandé au cours de ces dernières années à l'ONF des garanties pour s'assurer qu'aucun risque d'exploitation ne pèse sur certains secteurs[74] témoigne que la gestion de ce dossier ne s'effectue pas encore dans une transparence partagée.

Le dossier des exploitations "alternatives", destinées à limiter les équipements lourds de voirie, constitue un autre exemple des limites du parc en matière de maîtrise de la gestion forestière. La recherche d'outils innovants avait été promue dès le troisième Programme d'Aménagement mais les premières expérimentations ne sont intervenues qu'à partir de 1999 où des tests ont été effectués dans la forêt communale de Laruns. Une autre innovation commune au parc et à l'ONF a été la mise en place d'observatoires forestiers, par exemple dans le massif du Néouvielle qui abrite de très belles pinèdes de pin à crochets.

En conclusion nous retenons que malgré le maintien de difficultés dues aux divergences d'objectifs et de culture, les relations entre gestionnaires d'espaces

[73] Commission permanente du Conseil d'Administration du Parc national des Pyrénées, réunion du 22/09/1970.
[74] Réunion du Comité scientifique du parc national des Pyrénées, 12/12/2000.

protégés et l'ONF sont indéniablement devenues meilleures. Cette amélioration est d'abord le fait de l'évolution interne des méthodes de l'Office :

> « *L'ONF, au début des opérations, le plan de gestion aux Bouillouses, l'Opération Grand Site du Canigou, ils avaient du mal, il y avait des réticences, notamment à cause des pistes* […] *Ils acceptaient mal les contraintes qu'on imposait dans les constructions. Alors on les autorise ces pistes mais on pose beaucoup de conditions.* […] *Maintenant ils ont évolué : ils font du débardage avec des mulets, ils ne sont pas opposés à une extension du classement* [du Canigou]. […] *En fait cela les ennuie d'avoir à refaire des dossiers pour les grands travaux comme les pistes. Ce qu'ils voudraient, c'est que quand ils font un PAF, on leur donne carte blanche pour dix ans.* »[75]

L'un des principaux problèmes qui demeure dans l'articulation entre l'action de l'Office et le travail des gestionnaires d'espaces protégés est la mise en cohérence des différents documents de programmation. Les temporalités des outils sectoriels sont différentes, l'écologue et le forestier ne travaillant pas selon les mêmes référents techniques mais des rapprochements sont progressivement effectués. La démarche initiée par le parc national des Pyrénées en 1998 de constituer des plans de gestion par secteurs géographiques[76] va dans ce sens.

Sur le versant français, tous les décrets de création des réserves naturelles ont prévu des dispositions d'encadrement de l'activité forestière. Celles de la Massane sont les plus restrictives puisque les coupes y sont limitées aux seuls besoins du renouvellement du milieu forestier et aux cas motivés par des raisons de sécurité publique. Dans les autres réserves, les orientations se limitent en général à un canevas-type destiné à éviter des pratiques relevant de l'exploitation intensive telles que les défrichements, les coupes rases de plus de 1 ha, voire l'utilisation de produits phytosanitaires pour les plus récentes (Nohèdes, Conat, TM 71). Dans les réserves volontaires du Pibeste et d'Aulon, les communes qui sont les gestionnaires, se sont assurées la possibilité, après avis du CCG, de prononcer des restrictions d'activité « *pour tenir compte de la biologie de certaines espèces* »[77].

Après dépouillement des documents juridiques et de planification, nous remarquons que les dispositifs se limitent en fait à édifier quelques règles de prévention vis à vis de certaines pratiques. Les plans de gestion, pour les réserves qui en sont dotées, n'abordent guère plus la question forestière. Des zones d'exclusion ont été instaurées dans certaines d'entre elles : "zones de protection renforcée" à la Massane (zone d'évolution témoin clôturée) et Jujols (engagement de non-exploitation de la forêt communale), zone de non-activité à Embeyre, sur l'initiative du propriétaire. Les plans de gestion ne proposent que rarement des actions de

[75] Entretien Chargée de mission SDAP des Pyrénées-Orientales, 2002.
[76] Rappelons que ce parc est découpé en six secteurs correspondant chacun à une vallée.
[77] Arrêtés respectifs de création des réserves du Pibeste et d'Aulon.

sylviculture active. C'est le cas dans les réserves dotées de forêts communales, car les gestionnaires en sont plus ou moins directement les municipalités. Ces dernières ont leurs objectifs relatifs à la valorisation des massifs forestiers et les relaient lors de l'élaboration des plans de gestion. A Nohèdes, le plan de gestion insiste sur l'intérêt de favoriser le développement du sapin, l'affichant comme « *un objectif de biodiversification* », en passant au besoin par une régulation cynégétique des populations de cervidés pour le favoriser[78]. A Eyne, le décret et le plan de gestion s'engagent à la reconstitution progressive des peuplements avec des espèces indigènes.

L'interdiction de modifier la répartition des essences forestières est commune à l'ensemble des espaces protégés. Cette disposition n'est pas sans conséquence dans les relations entre les administrations forestières et les gestionnaires d'espaces protégés. Des polémiques ont occasionnellement surgi à l'occasion de travaux de boisement effectués en vue de la prévention des risques naturels. Elles soulignent cependant une nouvelle fois les conflits qui peuvent apparaître entre des dispositifs aux logiques différentes intervenant sur un même territoire. La commune de Mantet, gestionnaire de la réserve naturelle homonyme, désapprouva des choix d'essences formulés par le service RTM pour des plantations en zone de paravalanches soumise au régime de protection antérieur à l'apparition de la réserve[79].

En Espagne, depuis les lois de reclassification, la gestion des forêts situées dans des parcs nationaux est partagée entre les administrations environnementales du niveau national et des autonomies. Les services forestiers souhaitent faire évoluer les méthodes de planification et revenir sur la sectorisation des espaces forestiers qui avait caractérisé la période fonctionnaliste, revendiquant désormais une approche de "gestion intégrée des forêts". Cependant, une partie du personnel souhaite éviter une trop grande "écologisation" des pratiques, qui tendrait à faire prévaloir dans les méthodes de gestion des critères d'interprétation naturaliste de l'écologie forestière[80].

Une orientation de gestion forestière de type "conservation active" prévaut ainsi dans le petit parc naturel du Señorio de Bértiz, propriété de la Communauté de Navarre. Elle accorde la préférence à certaines essences de feuillus (chênes et frênes notamment) strictement limitées au seul critère des besoins écologiques. La fonction sociale de la forêt y est également privilégiée, à l'image de celle affichée dans la gestion des "forêts d'accueil" gérées par l'ONF, de type arboretums.

[78] AGRN de Nohèdes, Plan de gestion de la réserve de Nohèdes, 1998.
[79] Entretien Conservateur des réserves naturelles de Py et de Mantet, 2000 ; CCG de la réserve de Mantet, 10/10/1995.
[80] Entretien Directora-conservadora du Parc naturel d'Aiguëstortes, 2001.

Si cette orientation est possible pour un espace protégé du type du parc naturel du Señorio de Bértiz, les dispositions des documents de planification des autres parcs en matière forestière s'engagent rarement aussi loin et en abordent peu la gestion concrète. Dans le parc naturel de la Sierra y cañones de Guara par exemple, territoire qui fut l'un des principaux secteurs d'intervention des services de reboisement du PFE[81], les documents de programmation renvoient la question de la gestion forestière entre les mains des protagonistes du binôme traditionnel administrations / propriétaires. La validation des aménagements et des travaux forestiers et la conduite de l'exploitation sont ainsi supervisées par les Services provinciaux de l'Agriculture et de l'Environnement du gouvernement autonome.

Les documents de programmation du parc naturel d'Urbasa y Andia, parc caractérisé par un singulier dispositif de gestion dichotomique[82], révèlent l'importance de la fonction productive dans cette partie de la montagne navarraise. Le PRUG du parc classe les parcelles forestières en fonction de leur orientation de gestion et marque notamment une attention particulière envers les implications de la fonction récréative des forêts du parc en déclarant « *nécessaire de poursuivre la régénération forestière, spécialement pour les vieux peuplements localisés dans les zones accueillant la plus grande affluence ; des petites coupes seront donc conduites dans les secteurs à régénérer* »[83], une liste des secteurs concernés étant établie. Les ordonnances prises récemment par la *Junta de Limitaciones* ont réorganisé le fonctionnement de la partie du parc gérée par ce conseil syndical[84]. L'exploitation forestière est directement planifiée et réalisée par ce dernier, des orientations précises sont formulées telles que la préférence accordée aux régénérations naturelles plutôt qu'aux plantations nouvelles, l'amélioration de la qualité génétique des hêtraies, l'instauration d'un processus d'écocertification forestière et la mise en place d'un systèmes de prévention des incendies.

La diversité des situations locales a entraîné des modalités différentes d'intégration de la gestion forestière dans la planification des espaces protégés. La définition d'orientations de gestion ou de restrictions de pratiques se heurte souvent à des résistances de la part des acteurs gestionnaires, et en conséquence elle demeure parfois très superficielle. L'éventail des possibilités semble avant tout fonction des conditions locales de la régulation complexe entre objectifs de protection et de production.

---

[81] CHAUVELIER F., 1988, *Des arbres et des hommes - Les politiques de reboisement en Espagne et leurs impacts socio-spatiaux, l'exemple de la province de Huesca*, HEGOA, Cahiers du Centre de recherches sur l'impact socio-spatial de l'aménagement, Pau, n° 11, 208 p.
[82] Cf. Chapitre Trois.
[83] PARC NATURAL DE URBASA Y ANDIA, PRUG, 2001.
[84] Ordenanzas generales del 10/11/2003 de la Junta del Monte Limitaciones de las Amescoas para el disfrute y la conservación del Monte comunal (BO de Navarra n° 116).

La difficile concertation entre les objectifs de protection et de production des milieux forestiers

Le niveau global de prélèvement dans les espaces protégés est à première vue très bas, autant en volume destiné à la vente qu'en bois de consommation domestique (affouage). Beaucoup d'espaces forestiers situés en zones protégées sont d'une part difficilement accessibles sans de gros travaux d'aménagement, car la plupart sont des forêts d'altitude, et d'autre part sont peu intéressants du point de vue marchand. Le niveau d'exploitation varie cependant considérablement d'un secteur géographique à l'autre et donc d'un espace protégé à l'autre. Au cours des deux dernières décennies, les techniques utilisant le débardage par pistes[85] sont restées les méthodes privilégiées pour l'exploitation ; celle-ci a été pratiquée occasionnellement par traction animale (expériences tentées en Haut-Béarn, au Mont Valier et au Canigou) ou par câble (là aussi en Haut-Béarn et au Mont Valier), ces initiatives étant récentes.

Localement, le volume prélevé peut être ponctuellement important lorsque se cumulent les volumes mis en vente (avec des assiettes parfois importantes du fait de reports d'exploitation successifs) et l'extraction de bois d'affouage. Cette pratique a d'ailleurs toujours cours dans plusieurs espaces protégés, du fait du maintien des droits d'usage : dans les réserves naturelles de Nohèdes et d'Eyne par exemple, des bois sont régulièrement ponctionnés dans les forêts communales soumises ; un demi-millier de stères de bois pour l'affouage est retirés en forêt communale de Laruns chaque année, pour partie à l'intérieur du parc national des Pyrénées. En fait, la réglementation de la majeure partie des espaces protégés garantit ce droit, y compris ceux relevant de dispositifs de type conservatoire (réserves naturelles navarraises, parc naturel de Señorio de Bértiz).

TABLEAU 10 - L'EXPLOITATION FORESTIERE DANS QUELQUES ESPACES PROTEGES PYRENEENS

Espace protégé	Superficie classée en forêt	Propriétaires	Période	Volumes extraits (en m^3)	Taux de prélèvement (en m^3/ha/an)
Parc national des Pyrénées	5 485		1990/2001	17 975	0,27
Zone bigourdane (sauf Aure)	2 790	Collectivités & Etat	1990/2001	430	0,01
Zone béarnaise	2 650	Collectivités & privé	1990/2001	17 545	0,55
Réserve nationale du Mont Valier	2 666	Etat	1991/1997	2 530	0,16
Réserve naturelle de Nohèdes	1 400	Etat & Commune	1994/1995	2 000	0,7

[85] Bien que les coûts d'exploitation via le débardage par piste soient en moyenne 30 % plus élevé qu'en plaine. Cette technique demeure la méthode d'exploitation la plus subventionnée pour les collectivités, y compris en montagne.

Par ailleurs l'exploitation est assez irrégulière du fait de la mévente, ce qui repousse fréquemment les coupes de plusieurs années, les bois demeurant sur pieds dans l'intervalle. En fait, peu d'espaces protégés font l'objet d'une exploitation forestière permanente. Le fait que les dispositifs de protection concernent peu de zones boisées intéressantes sur le plan commercial n'est pas anodin. C'est l'une des clefs de compréhension de la répartition des fonctions de protection et de production dans l'espace pyrénéen. En effet aujourd'hui comme hier se manifeste un "problème forestier" dès lors que les politiques publiques incitent à étendre ou à installer les dispositifs de protection plus bas en altitude, notamment au niveau de l'étage montagnard. Plusieurs exemples de conflits récents évoquent la persistance de cette régulation sociale comme la constitution des ZPP des parcs espagnols, les "réserves Lalonde" dans le Haut Béarn ou encore la production des zonages Natura 2000.

Nous avons rappelé le statut particulier de la forêt comme bien patrimonial jouant une fonction de rente. Les collectivités locales entendent gérer ce patrimoine et le valoriser en en tirant le meilleur profit. Cette attitude est manifeste en France depuis les années 1950. C'est également le cas en Espagne désormais, les collectivités étant affranchies du rôle joué autrefois par l'ICONA dans la prise de décision et moins encadrées administrativement dans la gestion de leur patrimoine propre[86]. Dans son rapport, Jean-Claude Monin constate ainsi que si « *la plupart des élus locaux ont une approche multifonctionnelle affirmée du patrimoine forestier qui est rarement réduite à une seule dimension* […] *la dimension économique de la forêt reste très présente pour les élus* […] *les ventes étant la seule ressource non fiscale ayant un impact significatif sur les recettes communales.* »[87] Ainsi, même si l'existence du régime forestier implique que l'ONF encadre la gestion des forêts communales qui lui sont confiées selon les orientations nationales, ce sont les collectivités propriétaires qui demeurent les décideurs.

La majorité des élus a ainsi longtemps été favorable à l'ouverture de pistes : outre les bénéfices de l'exploitation forestière, ce type d'aménagement signifiait de leur point de vue l'ouverture du territoire, dans un contexte où prédominait une conception du développement local fondée sur le modèle des politiques d'aménagement rural. En conséquence, ils se sont rarement opposés à la création de pistes sur les propriétés forestières communales. Le fait que les administrations et leurs services associés apportaient dans la plupart des cas la technique et les fonds a aidé ce processus. Néanmoins, les communes ont parfois directement contribué

[86] Le régime mis en place par la loi d'administration locale de 1955 imposait aux collectivités locales un contrôle rigide et centralisé sur les choix d'aménagement et de valorisation de l'espace.
[87] MONIN J.-Cl., 2003, "Décentralisation et politique forestière : propositions de mesures pour les communes forestières", *Revue forestière française*, n° 5.

financièrement à la réalisation des pistes, souvent à usages multiples, notamment grâce aux aides du FFN* (Prats-de-Mollo par exemple). Le premier document-cadre d'aide à la planification de l'aménagement local conçu sur le versant français, le Schéma d'Orientation des Pyrénées établi par l'antenne de la DATAR, affichait en outre la nécessité de « *consentir à des investissements importants* »[88] dans le domaine des dessertes d'exploitation forestière.

Pour les collectivités de montagne qui possèdent du foncier boisé, l'exploitation forestière est donc incluse dans la matrice gestionnaire locale et considérée comme un patrimoine pourvoyeur de recettes financières, qu'elles soient régulières ou plus occasionnelles. C'est d'ailleurs une source de revenus très importante pour certaines d'entre elles, parfois quasiment dépourvues de recettes fiscales directes : l'exploitation forestière constitue alors la seule garantie à l'équilibre budgétaire. Cette situation explique l'attitude favorable des collectivités aux méthodes d'exploitation fortement rémunératrices.

Ce principe prévaut également dans les communes s'étant par ailleurs engagées volontairement dans une démarche de protection de leur territoire. A Jujols, le conseil municipal a longtemps souhaité pouvoir relancer l'exploitation de la forêt communale. Un projet de piste avait été avalisé en 1985, avant la création de la réserve. Le CCG confirma d'ailleurs cette orientation et autorisa la construction de la piste[89]. Il a fallu plusieurs années au conservateur de la réserve, hostile au principe de l'exploitation, pour parvenir à convaincre les élus que la forêt communale serait plus valorisable si elle était préservée de l'exploitation :

> « *Avec une piste et une coupe à blanc, c'était fini pour la réserve. J'ai convaincu le maire et le comité de gestion a suivi car beaucoup de ses membres étaient contre la réalisation de coupes dans la réserve. De plus, l'aspect économique était minime* […] *on a parlé d'écotourisme, ce qu'on faisait depuis plusieurs années et ils ont choisi entre l'exploitation et l'écotourisme*. »[90]

Les restrictions d'activité ou les contraintes d'exploitation ont cependant toujours été mal acceptées par les collectivités. De fait, même dans les parcs nationaux, censés jouer le rôle de vitrines des politiques de protection, les collectivités n'acceptent généralement pas que l'on restreigne leur potentiel d'exploitation des ressources forestières. Nous avons ainsi rappelé qu'au début des années 1980 la question sylvicole fut l'une des principales motivations de *l'ayuntamiento* de Bielsa qui l'ait poussé à s'opposer à l'extension du parc d'Ordesa sur son territoire administratif. Grâce aux aides publiques obtenues pour la construction de pistes, Bielsa exploitait chaque année depuis la fin des années 1960

[88] COMMISSARIAT A L'AMENAGEMENT DES PYRENEES, 1977, Schéma d'orientation des Pyrénées.
[89] CCG de la réserve de Jujols, 03/03/1988.
[90] Entretien Ancien conservateur de la réserve naturelle de Jujols, 2002.

près de 5 000 m^3 en moyenne de bois[91]. L'arrivée du parc risquait de s'accompagner d'une baisse importante de cette rente.

Cette question demeure délicate aujourd'hui dans le parc national des Pyrénées également, en dépit de la monopolisation de la question forestière longtemps pratiquée par l'ONF et de l'ouverture à d'autres services du Génie rural (le CEMAGREF en particulier), favorisant une meilleure collaboration avec le Ministère de l'Environnement. Faute de moyens et habituées à la prise en charge de leur patrimoine forestier par l'ONF, les municipalités se sont faiblement impliquées dans la gestion forestière et ont laissé l'ONF et le FFN* gérer les boisements avec le souci de pouvoir en dégager la meilleure rente possible :

> « *Jusqu'à présent, il faut reconnaître que de par le régime forestier, l'ONF avait un peu confisqué la gestion en se posant comme spécialiste, en disant on sait tout faire dans votre domaine soumis : de la sylviculture, du reboisement, des routes, de la gestion de la faune, de la flore… et il n'y avait pas beaucoup de répondant en face, surtout dans les Pyrénées* […] *Il y avait délégation complète faite à l'Office.* »[92]

Néanmoins, certains élus locaux n'ont pas complètement renoncé à maîtriser la gestion forestière et à s'imposer aux organismes publics :

> « *Ce qui est important pour nous, c'est la gestion des forêts. Moi, et d'autres, on ne voulait pas de perte par rapport à l'exploitation ; et on m'impose un morceau réservé à l'ours !* [référence aux contraintes liées à la protection de l'ours brun] *On a vendu des coupes mais pour être gourmand, ce sera plus tard ! On est au top ici au niveau forestier, on a de bonnes relations avec l'ONF mais les observations ici, c'est moi qui les fais !* »[93]

Une altercation survenue récemment entre la commune de Borce et le CEMAGREF donne un témoignage intéressant des oppositions et des revendications propres à une partie des élus locaux en matière de maîtrise de la gestion sylvicole :

> « *Cela nous porte préjudice dans la mesure où 9 % seulement de la forêt* [communale] *est exploitable. Malheureusement, on n'a pas fait assez tôt les routes forestières, dans des communes comme Lescun. J'ai un projet de désenclavement d'un magnifique massif forestier qui dépérit .Je suis de ceux qui pensent qu'une forêt qui n'est pas exploitée dépérit. J'ai mené ce projet avec l'ONF, j'ai suivi toute la démarche mise en place par l'IPHB pour créer une piste pastorale ou une piste forestière. J'ai obtenu l'accord unanime de l'IPHB et du syndicat mixte. Mais les associations de protection de la nature, qui n'ont pas joué le jeu, ont protesté auprès du Ministère de*

[91] BALCELLS E. & SERRA COBO J., 1998, *Parque nacional de Ordesa y Monte Perdido - la vida y el hombre*, Ambit, Barcelona, 271 p.
[92] Entretien Chargé de mission ONF des Pyrénées-Atlantiques, 2001.
[93] Entretien Maire de Bielle, conseiller général du canton de Laruns & président du SPF du Haut-Ossau, 2002.

l'environnement. Le ministre n'a donc pas signé l'autorisation de créer la nouvelle piste. Le ministère a même désigné le CEMAGREF pour faire une expertise.

Une démarche exemplaire avait été conduite par l'IPHB et l'ONF et on veut maintenant m'imposer une expertise. Nous l'avons refusée et nous avons barré la route aux gens du CEMAGREF. Nous leur avons dit gentiment qu'ils n'iraient pas dans la forêt où nous nous étions déplacés déjà deux fois avec la commission de l'IPHB dans le cadre de l'étude. Toute la démarche avait été faite ! »

Dans l'exemple décrit, une collectivité a refusé l'expertise d'une administration spécialisée afin qu'il n'y ait pas d'interprétation sur les enjeux de l'habitat ursin ne vienne pas. Prérogative : la gestion aux collectivités seules, sans contrainte ministérielle. L'absence de document de programmation pour arbitrer clairement les enjeux au sein de l'espace forestier s'est révélée un handicap qui a généré une distorsion entre les objectifs de protection et de développement.

De tels cas surviennent d'ailleurs fréquemment dans les espaces protégés dépourvus de dispositif de régulation des activités. Dans le parc naturel de Posets-Maladeta par exemple, l'exploitation forestière s'est poursuivie sans qu'il n'ait été procédé à l'évaluation des enjeux et à l'éventuel établissement de normes. Depuis sa création en 1994, le parc est en effet démuni de document de diagnostic (PORN) et de planification (PRUG). La seule disposition juridique, prévue dans la loi de création du parc, a été l'inscription des parcelles forestières comme MUP ou *montes protectores*, pour celles qui ne l'étaient pas encore classées dans ces catégories. Elle s'est cependant révélée insuffisante à réguler la poursuite des équipements. La construction de plusieurs pistes sylvo-pastorales à l'intérieur du parc a même été financée par les subventions octroyées par la DGA* au titre de l'aide au développement socio-économique des zones abritant un espace protégé. Dans la réserve d'Embeyre, où le plan simple de gestion forestier a fait office de plan de gestion de la RNV[94], la construction d'une route forestière a été menée à bien pour les besoins de l'exploitation. Dans ces espaces protégés, il n'y a donc pas eu d'arbitrage clair entre les fonctions de protection et d'exploitation. Ils soulignent une fois encore l'importance des modes d'organisation traditionnels de la forêt.

Si la complexité de la problématique forestière sert de support à des projets de collaboration multi-acteurs comme les Chartes forestières de territoires, elle peut grever la réalisation de nouveaux projets d'espaces protégés à l'exemple de celui du parc naturel du *Pirineo aragonés* dans la région de los Valles. Cette zone représente pour l'administration aragonaise du DMA* deux enjeux majeurs de protection :

- La préservation de l'habitat ursin

[94] Cette situation est autorisée par la DIREN car c'est le plan simple de gestion forestier qui contient les prescriptions de conservation.

- La lutte contre l'exploitation forestière intensive

Il a fallu sept ans aux services de la DGA pour réaliser le PORN, qui est en voie de promulgation. Les collectivités locales et les socioprofessionnels étaient très inquiets des contraintes susceptibles d'être édictées vis à vis de la gestion forestière[95]. Ils se sont engagés dans la préparation du PORN avec retenue.

Certains personnels en charge de la gestion des espaces protégés recherchent un renforcement du dispositif juridique de restriction de l'activité sylvicole face au risque d'une extension de celle-ci. Nous avons déjà évoqué l'initiative menée par le conservateur de la réserve de Jujols. Celui de la réserve de Py a proposé à l'occasion de la préparation du plan de gestion la mise en place d'un dispositif identique de "zone de protection renforcée" sur une partie de la réserve (environ 200 ha), située dans le domaine privé de la SCF propriétaire. Celle-ci n'est plus hostile au principe de définir une zone où seraient exclues les activités de production mais elle n'est en revanche pas d'accord sur le secteur proposé par le conservateur car il figure dans son programme d'exploitation. Cette divergence de vue n'a pas pu trouver de solution au sein du CCG bien que la commune partage l'avis du conservateur sur ce point.

Ces exemples illustrent les oppositions de perception et de conception de la gestion forestière et le rapport de force constant entre les différents intérêts associés à la valorisation des forêts. Ils indiquent que la notion de multifonctionnalité forestière demeure une idée théorique, tributaire des conditions de la négociation locale entre les objectifs poursuivis par les acteurs en présence. Les enjeux socio-économiques qui existent autour de la production ligneuse demeurent des éléments importants de la régulation locale dans de nombreuses parties du massif. Les systèmes de ressources qui leur sont associés dominent ainsi la problématique de la gestion forestière.

En conséquence, sur l'ensemble du massif, les espaces protégés issus des politiques de la nature ne disposent généralement que d'une faible emprise sur la gestion des milieux forestiers. L'influence des gestionnaires traditionnels de la forêt s'est ressentie sur les dispositifs réglementaires mis en place, qui ont été délibérément limités voire dépourvus de prérogatives dans ce domaine, ce qui a parfois suscité des situations de tension. Depuis l'émergence d'une volonté politique de favoriser la mise en place d'outils contractuels de gestion des espaces naturels, cette situation s'est globalement maintenue, en dépit de l'apparition de nouvelles formules institutionnelles de concertation et de médiation entre les différents acteurs concernés. Cependant, au niveau des représentations, des améliorations

[95] Le secteur de los Valles est une ZEPA et a également été désigné pour partie comme LIC. Les objectifs des deux directives européennes du réseau Natura 2000 doivent donc être pris en compte dans la préparation du PORN.

sensibles dans les relations entre les gestionnaires forestiers, surtout publics, et les gestionnaires d'espaces protégés ont progressivement rendu possible une meilleure interaction entre leurs domaines de pratique réciproques, utile à une meilleure planification des objectifs.

*
* *

4.2. LES POLITIQUES DE LA NATURE ET LES ACTIVITES PASTORALES EN ZONE DE MONTAGNE PYRENEENNE

La décennie 1990 a été une période de transition et de redéfinition des fonctions du secteur agricole[96]. Dans ce contexte, le pastoralisme transhumant, encore présent dans l'ensemble de la montagne pyrénéenne, est une activité qui demeure dans une situation socio-économique précaire. Le maintien de l'activité pastorale dans des zones à faible potentiel de productivité correspond à des choix collectifs exogènes mais aussi endogènes. Nous avons rappelé que, de part et d'autre de la chaîne, les politiques publiques ont souhaité redéfinir la place et les fonctions de l'agriculture de montagne. Au côté des dispositifs nationaux, plusieurs collectivités locales sont intervenues afin de mettre en place des outils financiers et des programmes de dynamisation des filières pastorales dans les Pyrénées.

C'est le cas de plusieurs Conseils Généraux[97] qui ont très tôt dégagé des moyens à destination de la profession pastorale pour l'acquisition d'équipements et fournir des aides à l'installation. Dans le cadre de la constitution du Schéma interrégional de massif lancée à la fin des années 1990, les Conseils Régionaux ont à leur tour créé des lignes financières pour le pastoralisme, suivant l'exemple fourni par la Région Midi-Pyrénées lors de l'élaboration de son dernier CPER (2000-2006), principalement sur les volets de formation, d'accompagnement technique, de soutien aux améliorations et les questions d'interface avec des dispositifs "environnementaux". Sur le versant espagnol, les Gouvernements autonomes, dotés de compétences en matière d'agriculture, ont progressivement mis en place leurs propres dispositifs de soutien au pastoralisme montagnard, en tentant de les intégrer à une approche transversale de développement rural. Les filières pastorales de

[96] LARRUE C. & LEFEUVRE J.-C., 1995, "Agriculture et exploitation des ressources vivantes : une diversité à faire fructifier" **in** PASSET R. & THEYS J. (dir.), 1995, *Héritiers du futur : aménagement du territoire, environnement et développement durable*, Ed. de l'Aube, 270 p.
[97] Citons plus particulièrement les cas des Conseils Généraux de l'Ariège et des Hautes-Pyrénées.

montagne sont donc fortement soutenues, les aides pouvant dépasser 70 % du chiffre d'affaire des exploitations dans les Pyrénées[98].

On sait combien les implications de la PAC ont favorisé la diminution du nombre d'exploitations ainsi que leur agrandissement, l'abandon des parcelles mal situées et l'accroissement de la taille des troupeaux dans le but de réduire les coûts de production, la réduction du nombre d'exploitants étant compensée par l'augmentation des effectifs. Ce processus quantitatif a renforcé les stratégies individuelles des éleveurs et, dans les secteurs disposant de surfaces de fonds de vallée importants, favorisé leur sédentarisation. Cette évolution s'est accompagnée d'une régression de la pratique de la transhumance parmi les troupeaux valléens. Sur le versant français, si 50 % du cheptel élevé dans la zone de montagne[99] est encore transhumant, les troupeaux présents à l'estive qui appartiennent à des éleveurs extérieurs sont de plus en plus nombreux, la moitié des effectifs par exemple dans le département des Hautes-Pyrénées. Parmi ces éleveurs figurent de nombreux professionnels non originaires de la zone de montagne[100]. Sur le versant espagnol, la transhumance estivale dans les Pyrénées concerne encore près de 200 000 têtes de bétail en Aragon et en Catalogne, constituées pour l'essentiel d'ovins et dont une grande partie vient du piémont. L'économie pastorale est encore bien présente dans les Pyrénées navarraises malgré là aussi de grandes difficultés.

4.2.1. ENJEUX ET CONFLITS AUTOUR DU PASTORALISME DE MONTAGNE

Le maintien du pastoralisme de montagne comme activité locale traditionnelle a été un argument utilisé pour justifier de la mise en place de dispositifs particuliers de compensation à destination des zones de montagne. La redéfinition des métiers d'agriculteur et d'éleveur sous l'angle de la multifonctionnalité, c'est-à-dire la diversification des objectifs de leur métier[101], a

[98] Rappelons qu'en France cependant, contrairement à une idée largement répandue, la zone montagne n'est pas celle qui bénéficie du plus fort taux d'aides directes.

[99] Le cheptel pyrénéen incluait 573 000 ovins, 102 000 bovins, 14 000 équins et 6 800 caprins en 1999 (source SUAIA, 1999). Tous les effectifs sont en augmentation par rapport à ceux de 1988.

[100] C'est-à-dire ne provenant pas de la commune ou des territoires syndicaux, ce qui n'implique donc pas que ces troupeaux viennent systématiquement de l'extérieur de la zone montagne. La proportion varie en fonction des estives, certaines accueillant même des troupeaux venant d'autres massifs.

[101] Lesquels sont censés se réorganiser autour d'objectifs précis d'ordre socio-économiques (approche qualitative et non plus quantitative de la production ; orientation des filières locales vers des productions labellisées ; interpénétration avec d'autres secteurs d'activité tels que le tourisme ; intégration des préoccupations d'emploi) et socio-écologiques (protection des mécanismes environnementaux notamment de par le rôle de certaines pratiques dans le maintien de la biodiversité ; entretien et construction du paysage). En France et dans les autonomies espagnoles, l'objectif de la multifonctionnalité agricole a été officialisé dans les Plans de Développement Rural (Cf. FERET S. & DOUGET J.-M., 2001, "Agriculture durable et agriculture raisonnée – Quels principes et quelles pratiques pour la soutenabilité du développement en agriculture ?", *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 9, n° 1, p. 8-64).

perturbé à la fois les représentations des professionnels mais aussi la dimension culturelle de l'environnement montagnard. Le principe de cette multifonctionnalité du pastoralisme de montagne a transparu dès les premiers dispositifs de soutien. Les mesures spécifiques de compensation à la production comme l'ICHN* contenaient déjà un objectif environnemental. Il a été confirmé lors de la mise en place du programme agri-environnemental de la PAC.

Elle est considérée par les institutions politiques, administratives et professionnelles comme un pilier du développement local, ce dont témoigne l'idée de création d'un "contrat pastoral pyrénéen" pour les exploitations de montagne, avancée par des leaders politiques locaux et des représentants d'OPA. Malgré cette tendance de fond portée par les politiques publiques et l'ingénierie du développement rural, les orientations de production et les pratiques pastorales varient considérablement d'un secteur à l'autre de la chaîne.

Accointances et querelles entre gestionnaires sur les fonctions de l'espace

Nous nous attacherons tout d'abord à faire un point sur les rapports entre le pastoralisme de montagne et les administrations forestières. En zone de montagne, la difficulté des relations entre ces deux corps socioprofessionnels est un fait historique. Les éleveurs ont longtemps été considérés comme des destructeurs par les services forestiers, ce qui a généré entre eux un lourd passif. Aujourd'hui, la défiance est cependant avant tout le fait d'une méconnaissance des problématiques propres à chaque groupe, en dépit d'une proximité spatiale vieille de plusieurs siècles, mais également de stratégies d'acteurs dont les objectifs ne demeurent pas forcément compatibles.

Pendant longtemps, l'ONF a été dépourvu de personnels compétents en matière de pastoralisme. Malgré la surface importante qu'elles représentaient dans le massif, les séries "hors-cadre"[102] ont longtemps été considérées de manière secondaire par l'ONF. Dans les domaniaux, aucun objectif précis ne leur été assigné et elles n'étaient prise en considération qu'à travers la faible rente retirée le cas échéant de leur location comme zones de pacage. A partir de la fin des années 1980, quelques expériences de partenariat ont été tentées notamment autour de la gestion des brûlages dirigés. Depuis que l'Office s'est restructuré et qu'il s'est notamment impliqué dans la mise en œuvre de Natura 2000, une politique plus active en matière de pastoralisme est devenue nécessaire. Les services départementaux se sont ainsi dotés d'agents dans le domaine pastoral[103].

[102] Parcelles n'étant classées ni en séries de production, de protection ou d'accueil et ne faisant pas l'objet d'un dispositif de mise en réserve biologique.
[103] Il s'agit généralement d'un chargé de mission par département dans les Pyrénées.

Ce réinvestissement de la dimension pastorale des domaniaux n'a pas réglé tous les conflits entre l'Office et les éleveurs en raison des orientations gestionnaires divergentes. Les problèmes de distorsion technique liés aux pratiques réciproques ont été réactivés à l'occasion de l'émergence officielle de la multifonctionnalité de l'espace rural. Forestiers et éleveurs ont continué à s'affronter au cours des dernières années. Cependant les motifs de ces altercations ont changé. La petite vallée du Cady dans l'Ouest du massif du Canigou, qui abrite des pâturages situés en domanial utilisés par des éleveurs transhumants, nous en fournit un bon exemple :

« Le peu d'éleveurs qui montent, souvent ils ont des problèmes avec l'ONF, à cause des tirs. C'est une zone de chasse sous licence guidée, pour l'isard. Le service départemental de la faune fait pression pour que sur certains secteurs il n'y ait plus de troupeaux ovins car ils concurrencent les isards. »[104]

« Il y a des problèmes même si globalement sur le Canigou cela se passe bien. On veut qu'il y ait des bergers. Mais il y a un problème de suivi des dates. Il est capital que les animaux arrivent le plus tard possible, or ils arrivent de plus en plus tôt. La solution serait de créer des jasses à l'étage montagnard, qui sont d'autant plus intéressantes au plan fourrager que les estives. […]

Le principal problème c'est qu'ils [les éleveurs] *sont mal coordonnés* […] *Il est difficile d'avoir un suivi avec les éleveurs et de leur faire tenir leurs engagements* […] *Il y a de la concertation mais on a pas de suivi sur le long terme. Par exemple, les plans d'estives* [élaborés dans le cadre du programme MAE-estives] *avaient été discutés avec nous, mais seulement discutés, et du coup, ils* [les éleveurs] *ne prennent pas toujours en compte nos desiderata en matière d'environnement. »*[105]

Ces différents points de vue témoignent de la persistance des problèmes de concurrence dans la valorisation des ressources de la montagne qui se posent entre les éleveurs et l'ONF. Le rôle de celui-ci s'est diversifié et les prestations liées aux usages récréatifs de la montagne tiennent désormais une place importante. Sur ce secteur, il faut que les animaux domestiques arrivent le plus tard possible pour ne pas concurrencer la faune sauvage en période de soudure alimentaire.

L'antenne locale de l'ONF évoque ici comme facteur de distorsion le manque de structuration de la profession pastorale. Elle revendique aussi sa participation dans le dispositif agri-environnemental car elle se considère comme le premier gestionnaire de cet espace. En outre, les éleveurs qui utilisent les pâturages de cette vallée ne disposent pas tous de droits d'usage officialisés. La divergence est donc liée aux différents modes d'organisation et de pratiques de valorisation et à un problème de coordination des acteurs.

[104] Entretien Technicienne de l'association des AFP-GP des Pyrénées-Orientales, 2002.
[105] Entretien IGREF, ONF des Pyrénées-Orientales, 2002.

On retrouve cette distorsion autour des pratiques dans la gestion de la réserve domaniale du Mont Valier. Les objectifs de gestion de cette réserve, définis en 1975, ne fixaient aucune orientation sur le volet pastoral. Pendant vingt ans, les agents ne se sont donc pratiquement pas préoccupés du pastoralisme en dépit de la forte présence de cette activité sur le territoire de la réserve. En 1995, lors du lancement d'une OGAF-environnement à laquelle ont souhaité participer plusieurs GP d'estives du Haut Couserans, des contrats ont été passés sans qu'il y ait eu d'accord sur la maîtrise du foncier. Des aménagements pastoraux ont alors été effectués sans que l'Office n'ait été auparavant consulté. En dépit d'un rapprochement entre l'ONF et les éleveurs estivants lié à l'élaboration d'un document d'objectifs * sur la réserve à partir de 2001, « *le personnel local reste globalement négatif vis à vis des éleveurs* »[106].

L'ONF ne délaisse cependant pas complètement la gestion des estives. Dans de nombreuses estives domaniales de la chaîne, il a ainsi pris en charge la réfection de refuges pastoraux. La poursuite de ce type d'action figure d'ailleurs dans les programmes opératoires de plusieurs documents d'objectifs réalisés par l'Office[107]. Cet engagement a posé une nouvelle fois la question de la cession des droits d'usage aux éleveurs[108], problème qui constitue un point d'achoppement des relations entre l'ONF et les collectivités. Lors de la mise en place des programmes MAE et plus tard de la contractualisation des premiers CTE-estives, le problème du foncier s'est ainsi posé. La mise à disposition du territoire à des groupes d'éleveurs n'a pas pu être obtenue sur de nombreux sites car les pouvoirs politiques locaux n'ont pas admis la suspension des droits d'usage au seul bénéfice des contractants. Le problème a été *a fortiori* encore plus complexe en domanial, du fait des contraintes juridiques liées au Code forestier limitant l'octroi de concessions pluriannuelles. L'ONF a toujours soumis leur octroi à la suspension des droits d'usage mais la majorité des communes a toujours rechigné à accepter cette condition car les droits d'usage en domanial représentent un acquis historique. Cette attitude, bien que très majoritaire, n'est cependant pas systématique puisque des expériences ont pu être conduites notamment dans la vallée de la Bellongue dès les années 1980.

Dans les Pyrénées-Orientales en revanche a pu être lancé un important programme MAE-estives, sur des estives généralement communales. Ce dispositif avait commencé à être relayé par la contractualisation de CTE-estives avant la suspension du dispositif à l'été 2002. Bien qu'étant affiché comme un problème d'importance par l'ensemble des protagonistes, on se rend compte que la question

[106] Entretien Ancienne chargée de mission "pastoralisme", ONF Ariège, 2002.
[107] Vallée de l'Isard-Pic du Crabère, Mont Valier, Pic du Gar-Cagire.
[108] Pour être agréés ou renouvelés ainsi que pour signer des contrats du type des MAE ou des CTE, les GP doivent pouvoir justifier de la maîtrise foncière.

des estives domaniales ne trouve pas d'exutoire juridique : la révision de la législation forestière en 2001 ne l'a d'ailleurs pas abordée. Nous pouvons nous demander si l'ONF et les OPA ont un réel intérêt à régler ce problème.

La situation convenait à l'ONF dont l'objectif est de confirmer son rôle de gestionnaire privilégié des espaces dont il a reçu la charge part délégation. Dans cette configuration, les éleveurs demeurent des usagers et ne peuvent prétendre au statut de co-gestionnaires. Cependant la négligence longtemps entretenue par l'administration forestière à l'endroit des problématiques du monde pastoral explique en partie ses difficultés récentes à maîtriser efficacement cette question dans les opérations de programmation multipartenariale qu'elle revendique de pouvoir assumer et conduire, notamment dans le cadre de l'élaboration des documents d'objectifs. Après une longue période de flou juridique, un accord a finalement été trouvé en 2003.

Quant aux OPA, certaines ont craint qu'une solution permettant la contractualisation d'engagements sur cinq ans entre l'ONF et des éleveurs, ne les marginalise en partie, leur rôle d'intercesseur pouvant s'en retrouver diminué. La collaboration entre l'ONF et la Fédération pastorale de l'Ariège a été difficile lors de la préparation des premiers documents d'objectifs Natura 2000 du département, la fédération ayant vu dans la mise en route de ces projets une possible concurrence future de son rôle d'accompagnateur technique auprès des éleveurs par les services de l'Office.

Les combats d'influence et les litiges autour des pratiques entre les éleveurs et l'administration forestière d'une part, entre les éleveurs et les pouvoirs politiques locaux d'autre part, ne doivent pas masquer l'existence de nombreux conflits internes à la profession pastorale. Nous insistons à nouveau sur le fait que, dans un climat socioprofessionnel précaire depuis plusieurs décennies, ce sont les stratégies individuelles qui se sont renforcées et ce parfois au détriment d'une vision collective des enjeux de la gestion de l'espace pastoral.

C'est d'abord autour de la maîtrise de l'outil de travail que se nouent les querelles internes majeures. L'existence d'espaces protégés, bien qu'introduisant dans le jeu de régulation des instances de débat multi-acteurs, ne semble pas permettre une anticipation de ce type de conflits et peut même contribuer à les provoquer. C'est particulièrement le cas sur le versant espagnol où la quasi absence, jusqu'à une date récente, d'organisations professionnelles agricoles, a favorisé les conflits entre éleveurs et avec l'administration du génie rural.

Dans le Parc d'Aiguëstortes, une dispute a éclaté à la fin des années 1980 entre deux communautés d'éleveurs appartenant au même *municipio*[109] mais à deux

[109] Il s'agit du *municipio* de Barruera, devenu depuis celui de la Vall de Boí.

villages différents. C'est une décision de l'un des deux gestionnaires du parc, l'ICONA, qui s'est trouvée à l'origine de ce conflit. En autorisant les éleveurs du village d'Erill la Vall à occuper des terres de parcours sur lesquels seuls les éleveurs du village de Boí avaient des droits d'usage officiels, l'ICONA recherchait une augmentation de la pression du pâturage dans ce secteur de la zone périphérique du parc. Bien que l'ICONA soit propriétaire de ces terres, cette décision a été perçue comme une ingérence dans la gestion des affaires pastorales.

Dans le parc d'Ordesa, l'administration s'est retrouvée aux prises avec un différend entre les associations d'éleveurs des vallées de Vió et de Fiscal. Ce conflit portait sur la récupération de droits d'usage sur les pâturages de Góriz situés à l'intérieur du parc, détenus jadis par les éleveurs de la vallée de la Solana incluse dans le *municipio* de Burgasé. Après le dépeuplement et la disparition administrative de ce *municipio*, le transfert des droits fut réclamé par les éleveurs du *municipio* de Fiscal en vertu du fait que les territoires du *municipio* de Burgasé avaient été intégrés à celui de Fiscal.

Dans les espaces protégés français également, des situations compliquées entre éleveurs ont débouché sur des conflits. La gestion des estives de la Rotja dans la réserve naturelle de Py est complexe en raison de son utilisation par trois groupes d'éleveurs : des éleveurs espagnols de Molló (qui disposent de droits d'usage), le GP de Sahorre, village situé plus en aval dans la vallée de la Rotja (qui dispose également de droits d'usages) et le GP de Py enfin qui dispose d'une convention de pacage signée avec la SCF propriétaire des terrains et conditionnée à la charge pastorale[110]. Beaucoup de monde se partage donc cet espace pastoral ce qui génère assez souvent des conflits ponctuels sur la répartition des parcelles de pacage.

Les antagonismes qui apparaissent entre pratiques pastorales différentes peuvent porter préjudice à la dynamique locale de l'activité. La grande diversité du pastoralisme transhumant en terme de production et de pratiques professionnelles[111] constitue un élément central. Mais cet univers socioprofessionnel peut se révéler arqué sur des attitudes très conservatrices quant aux pratiques, marquées par le poids des stratégies individuelles. L'intégration locale de nouveaux éleveurs et de nouveaux types de production s'effectue parfois dans la douleur. Les quelques exemples évoqués soulignent le fait que les gestionnaires d'espaces protégés n'ont pas forcément la capacité matérielle ou technique d'encadrer suffisamment

[110] La charge cumulée présente à l'estive ne doit pas dépasser 500 UGB.
[111] Variété des productions (lait, fromage, viande), variété des espèces (ovins, bovins, caprins, équins), variété des systèmes d'exploitation (fourrage, apports complémentaires, pratique de l'estive, durée d'estivage, utilisation des zones intermédiaires), variété des formes d'organisation des zones pastorales (estives communales, syndicales, indivision, privées), variété des origines géographiques et sociales des éleveurs (locaux, usagers, extérieurs, "néo", "étrangers"), variété des statuts professionnels des éleveurs (pluriactivité, activité d'appoint, agritourisme).

l'activité pastorale. Ils sont ainsi fréquemment démunis face au blocage que peut exercer un groupe de pouvoir local sur la gestion du pastoralisme.

Ce n'est d'ailleurs pas uniquement le fait des éleveurs mais également des élus locaux puisque ceux-ci participent très souvent à la gestion des estives surtout dans la partie Ouest de la chaîne. Le cas de la commission syndicale de la vallée de Barèges, réfractaire à la constitution de GP sur ses estives, en est un exemple. Cette commission gère les estives d'une vallée entière ce qui est rare dans les Pyrénées. Beaucoup d'intérêts économiques et privés s'entremêlent. Le projet un temps envisagé de créer une AFP à l'échelle de l'ensemble des terres de parcours gérées par la commission (23 000 ha !) témoigne de la situation de verrouillage au sein de la structure. Un agent de la DDAF analyse ainsi la confusion et l'inanité qu'engendrent l'archaïsme du mode de fonctionnement de la profession pastorale et les rivalités entre intérêts particuliers :

> « *La mise en place d'un GP sur Gèdre et Gavarnie permettrait de donner moins de place à ces gens* […] *quelques excités qui il y a dix ans remettaient en cause les droits des éleveurs espagnols* [sur les pâturages d'Ossoue]. *Mais il faut dire qu'ils n'ont face à eux qu'une opposition molle. Il y a réellement une situation de terreur.* […] *Les éleveurs refusent de changer leurs pratiques : ils sont trop attachés à leurs habitudes pour réserver un quartier aux barégeoises alors même qu'ils veulent assurer la pureté de la race. Il va y avoir des croisements.* […] *Ils ont pris des positions trop extrémistes ; on ne peut plus travailler avec eux.* »[112]

Les querelles professionnelles profitent d'ailleurs généralement aux élus qui, en supervisant le pastoralisme, renforcent leur maîtrise sur la gestion de l'espace et veillent « *à ce que la collectivité ne se dessaisisse pas du foncier* »[113]. A Aulon par exemple, le maire explique pourquoi la commune a repris directement en main la gestion des estives :

> « *J'ai tenté de faire un GP ici avec les éleveurs locaux. Or, ils avaient tendance à considérer que l'herbe était à eux. Ils étaient en sous capacité, et un moment, il n'y avait plus de transhumants. L'expérience du GP a duré cinq ou six ans mais c'était des bagarres tout le temps.* »[114]

Les affrontements entre les éleveurs et les associations de protection sont en revanche très rares, le dossier ursin étant un cas un peu particulier. Ils ne sont cependant pas inexistants. Celui qui se produisit en 1994 dans la Sierra de Boumort, réserve nationale de chasse, est l'illustration d'un conflit de pouvoir sur l'appropriation de l'espace. Des associations de protection dénoncèrent une surcharge de bétail à l'intérieur de la réserve et l'intrusion de cheptels dans des

[112] Entretien Chargé de mission, Service pastoral de la DDAF des Hautes-Pyrénées, 2002.
[113] Entretien Maire de Bielle, Conseiller Général de Laruns & président du SPF du Haut Ossau, 2002.
[114] Entretien Maire d'Aulon, 2002.

zones non autorisées, pratiques qui amoindriraient les ressources nutritives disponibles pour la faune sauvage. Les éleveurs se plaignaient quant à eux des dégâts causés par les cervidés, justifiant le déplacement de leurs troupeaux plus avant à l'intérieur de la réserve. Ce différend suscita l'intervention de l'autorité administrative catalane, qui fit procéder à des saisies de bétail. Il remonta jusqu'au Tribunal constitutionnel qui débouta cependant les services de la Generalitat en prétextant de l'absence de réglementation spécifique claire sur le pastoralisme[115]. Ce type de conflits, plus habituel entre associations de protection et chasseurs, est très rare. Cependant, la conduite de certaines opérations de protection d'espèces a posé des problèmes à l'élevage : la gestion de l'ours, que nous allons aborder un peu plus loin, mais également la présence du vautour en vallée d'Ossau et en Navarre.

Le dernier point qu'il convient d'éclairer est celui des conflits putatifs entre le pastoralisme et les activités touristiques. Dans les parties françaises des massifs alpin et pyrénéen, les deux tiers des unités pastorales sont traversées par un sentier balisé, 20 % accueillent un refuge ou un gîte touristique (10 % dans les Alpes) et pas moins de 10 % sont utilisés comme domaine skiable (15 % dans les Alpes). Laissons de côté le cas particulier de l'interface pastoralisme/stations de ski qui, bien que très intéressant quant aux problématiques de conflit entre éleveurs et aménageurs, ne concerne pas directement notre sujet.

En dépit de l'utilisation des zones pastorales par différentes formes de tourisme, il n'y a pas réellement de compétition, soit en raison du décalage temporel des pratiques, soit parce que la zone pastorale ne constitue qu'un lieu de passage pour la pratique des usages récréatifs. Ce qui n'empêche pas des formes de dérangement. Le pastoralisme de montagne, producteur de produits fermiers mais aussi contributeur à l'entretien des paysages, est en outre un élément support des pratiques organisées autour du tourisme rural en zone de montagne.

La concurrence entre pastoralisme et tourisme a surtout lieu en fond de vallée en raison du blocage du marché foncier auquel participent les résidents saisonniers. Elle est d'autant plus problématique que ces zones sont devenues les principaux secteurs de production des cultures fourragères[116]. La coexistence d'activités pastorales et touristiques en montagne, dans les pâturages intermédiaires et surtout en estives, pose également des problèmes ponctuels. L'essor de la fréquentation d'un site naturel situé à moyenne altitude a parfois suscité de la part des propriétaires des transformations dans sa mise en valeur et dans sa gestion au détriment du pastoralisme. Dès 1975, le Conseil d'Administration du parc national

[115] Sentences 131/2003 du 30/07/2003 et 147/2003 du 14/07/2003 du Tribunal Constitutionnel du Royaume d'Espagne.
[116] Même si les opérations agri-environnementales ont pu favorisé la remise en état de prairies de fauche situées en zones intermédiaires.

des Pyrénées eut ainsi à effectuer un choix dans l'affectation du Plateau du Clot (Pont d'Espagne). Cette zone de pacage, fortement fréquentée par les randonneurs, les pêcheurs et les promeneurs était utilisée de fait comme zone de campement. La Commission permanente du Conseil affirma que le lieu devait « *conserver sa vocation pastorale* » et repoussa un projet de camping[117] prévu à l'intérieur du parc.

Le problème du partage des refuges entre bergers et randonneurs est une controverse qui se pose beaucoup sur le versant français. C'est une autre illustration des enjeux dichotomiques entre ce qui constitue un outil de travail pour les uns et une infrastructure de confort dans la pratique d'une activité récréative pour les autres. La présence d'espaces protégés structurés type réserve naturelle ou parc peut théoriquement permettre une résolution de ces conflits d'usage en raison de la nécessité juridique d'y effectuer une planification des usages. Nous verrons cependant dans le Chapitre Six qu'en dépit de l'existence de dispositifs impliquant une concertation entre différents acteurs et usagers, tous les conflits de ce type ne sont pas anticipés. Ils débouchent parfois sur des solutions de conciliation, à l'exemple du plan de gestion de la réserve du Néouvielle qui débloqua le problème du refuge d'Aubert en effectuant un partage de son utilisation, permettant ainsi de mener à bien une réfection prévue de longue date.

Sur le plan des pratiques pastorales, la fréquentation touristique peut surtout occasionner un dérangement très important des troupeaux. C'est notamment le cas dans les parcs espagnols qui ont un coefficient d'occupation touristique plus élevé que les parcs français[118]. Cette situation a provoqué dans certains d'entre eux l'édification d'un encadrement réglementaire des pratiques touristiques plus étroit et plus rigoureux. La fréquentation élevée dans certains secteurs a agi comme un facteur supplémentaire de fragilisation de l'activité pastorale transhumante notamment[119], s'ajoutant aux difficultés structurelles qu'elle connaît. Sa disparition dans les parcs nationaux pyrénéens espagnols est considérée comme un risque réel.

Dans le parc d'Ordesa y Monte Perdido par exemple, la partie haute des estives de Góriz n'est pratiquement plus utilisée en partie en raison de la présence d'un trop grand nombre de randonneurs et de pyrénéistes dans la zone. Le PRUG de 1995 a ainsi hiérarchisé l'importance des activités en fonction de leur rôle dans la poursuite des objectifs de protection et précise ainsi que « *la priorité sera donnée aux activités d'élevage sur les activités de loisirs dans les zones pastorales* »[120].

Les relations entre éleveurs et gestionnaires d'espaces protégés sont globalement bonnes dans les Pyrénées. Il s'agit cependant d'une interface complexe,

[117] Séance du 06/02/1976 de la Commission Permanente du Parc national des Pyrénées.
[118] Comme nous le verrons ultérieurement dans le Chapitre Six consacré aux pratiques touristiques.
[119] Entretien Professeur de géopbotanique, Institut pyrénéen d'écologie de Jaca, 2002.
[120] PARC NATIONAL D'ORESA Y MONTE PERDIDO, PRUG de 1995, art. 3.d.

d'une part en raison des problèmes qui apparaissent dans la combinaison entre fonction de protection et fonction de production et d'autre part, à cause de la multiplicité des gestionnaires mais également des usagers qui interviennent sur un même espace. Pour illustrer la complexité de ces interactions, nous allons aborder dans le détail deux exemples de problématiques entre action de protection et pratiques pastorales.

Pratiques et équipements pastoraux en débat : le cas des pistes

Le débat autour des pistes pastorales dans les Pyrénées est déjà ancien et constitue un bon témoin des conflits d'interface entre d'une part les conditions nécessaires au maintien de la fonction productive de la montagne pastorale et d'autre part les enjeux de la protection de la nature et la diversité des approches de sa conception. Outre leur usage sylvicole, les pistes construites dans le massif revêtent souvent un usage pastoral. Nous avons vu précédemment que de nombreuses pistes construites à partir de la décennie 1970 revêtaient un double objectif, sylvicole et pastoral. La construction de pistes a cependant souvent fait l'objet de polémiques en raison des impacts paysagers et écologiques qu'elles peuvent occasionner. Pour des raisons d'organisation des pratiques pastorales, ces équipements ont depuis longtemps été privilégiés à la mise en place d'autres solutions. Leur rôle symbolique est également important car, en marquant de leur présence l'espace, ils contribuent à l'affirmation de la profession pastorale dans le corps social.

En France, les pistes ont longtemps été des aménagements planifiés entre trois acteurs : les organisations professionnelles agricoles, les administrations du génie rural et les collectivités locales. A partir des années 1970, l'intégration des administrations environnementales dans ce domaine ne s'est faite que très progressivement et généralement avec beaucoup de circonspection chez les autres acteurs concernés. De fait, le débat autour de la construction de pistes a souvent échappé aux gestionnaires d'espaces protégés qui ont intégré *de facto* ces aménagements.

On trouve des pistes sylvo-pastorales dans tous les parcs, naturels et nationaux, et rares sont les réserves d'une superficie un peu étendue où il n'y en a pas. En 1972, le premier Programme d'Aménagement du parc national des Pyrénées rappelait les principes énoncés au sujet des pistes par le nouveau Ministère de l'Environnement, en relation avec les orientations de gestion des milieux dans les parcs nationaux :

« Etant donné le grand nombre de routes déjà existant, il faudrait stopper, dans les rares secteurs non encore équipés, ce genre d'implantation dans le parc national

> *mais aussi assez loin de ses limites* […] *Sur beaucoup de routes pastorales ou forestières, il conviendra dorénavant de réserver la circulation aux usagers* [c'est-à-dire aux éleveurs, propriétaires et forestiers]. »[121]

Ce ministère tentait alors d'imposer ses propres éléments d'analyse et d'intervention sur la question des pistes en infléchissant les pratiques dans le sens d'une restriction des équipements. Une distinction est cependant faite entre les nuisances générées par le tourisme automobile et le besoin indispensable de favoriser l'accès aux cabanes de bergers et aux parcelles boisées.

Si certaines pistes revêtent un impact environnemental certain[122], c'est surtout le potentiel de pénétration accrue des milieux d'altitude qu'elles sont susceptibles d'induire qui représente le problème le plus sérieux. Leur utilisation est de fait souvent restreinte à un certain nombre d'usagers locaux. Néanmoins, il y a toujours eu des divergences d'appréciation entre élus et administrations sur la qualification du statut "d'ayant-droit", le principe étant en pratique souvent galvaudé par l'octroi de l'autorisation à la majeure partie des résidents locaux. L'interdiction d'utilisation ne se borne en fait bien souvent qu'aux touristes. L'accès aux pistes pour leur usage pastoral est donc garanti dans tous les espaces protégés réglementaires, sans restriction particulière, y compris dans les parcs nationaux.

La poursuite des opérations de construction de pistes au titre de l'amélioration des équipements pastoraux a fait partie des objectifs de programmation du parc national des Pyrénées, y compris à l'intérieur du parc. Ainsi, tout en reconnaissant la nécessité de ne pas laisser proliférer les aménagements routiers, le premier Programme d'Aménagement du parc dressait une liste d'équipements à réaliser[123]. Dans les années 1980, la mise en place du Plan Ours[124] a généré des tensions dans le Conseil d'Administration car les décisions administratives prises au sein du Comité technique Ours[125] bloquaient les autorisations de construction de pistes, lesquelles étaient toujours acceptées par le Conseil d'administration du parc[126]. Les élus et les représentants professionnels acceptaient mal le pouvoir de décision supérieur octroyé à cette structure de décision purement « *technocratique* ».

---

[121] PNP, Programme d'aménagement, 1972/1975.
[122] Paysager mais également écologique, d'abord car elles participent au fractionnement des habitats mais également parce que leur utilisation génère des nuisances de fréquentation (bruit, dérangements).
[123] Pour le secteur haut-pyrénéen : la construction ou la poursuite de six tronçons de routes, l'amélioration de cinq autres ; pour le secteur béarnais : la construction de sept pistes.
[124] Le Plan Ours a été lancé en 1984. Nous abordons plus en détail ses implications dans le Chapitre Huit.
[125] Composé majoritairement d'agents des administrations (ONC, ONF) mais aussi de représentants des chambres agricoles.
[126] Composé lui pour moitié d'élus locaux et de représentants des usagers et gestionnaires de l'espace, et seulement un cinquième de fonctionnaires.

Dans le quatrième Programme d'Aménagement, le discours de fond a peu changé. Le document ne se prononce pas clairement pour la limitation stricte des équipements :

> « *En matière de désenclavement pastoral, est affirmé le principe de l'incompatibilité des dessertes traditionnelles par pistes avec la vocation de la zone centrale* […] [Il conviendra] *d'expérimenter les solutions techniques permettant de répondre aux besoins des professionnels avec des outils modernes "alternatifs", minimisant les impacts environnementaux et constituant des solutions réversibles.* »[127]

L'existence des pistes pastorales est un outil très important dans le fonctionnement des systèmes d'exploitation utilisant les estives, a fortiori dans des zones assez isolées. Dans les Pyrénées-Orientales, nous avons vu que plusieurs réserves étaient pénétrées par des pistes dont la construction a été antérieure à leur création[128]. Le débat qu'a suscité la fermeture éventuelle de la piste des Roques Blanques, qui traverse les réserves naturelles de Py et de Prats-de-Mollo, recouvre en partie une dimension pastorale, dans la mesure où cet équipement est utilisé par des éleveurs espagnols de Molló qui viennent estiver sur la montagne de Py[129]. Cet usage constitue l'une des raisons qui gênent la résolution du problème de fermeture de la piste : ce choix obligerait les éleveurs à effectuer un détour de plus de soixante kilomètres ou bien à rallier les pâturages à pied en franchissant les barres des Esquerdes de la Rotja, solution peu plausible. Cet exemple montre la difficulté de pouvoir résoudre les problèmes éventuels posés par les pistes qui recouvrent un usage pastoral réel, car la mise en œuvre d'une solution de substitution n'est pas toujours réalisable.

Le parc national des Pyrénées n'est donc pas le seul espace protégé qui ait eu à gérer des problèmes de pistes pastorales mais ceux-ci y ont pris une acuité particulière, notamment dans la partie béarnaise du parc, du fait de la combinaison de deux facteurs importants : d'une part la présence du dernier noyau ursin pyrénéen, d'autre part l'existence d'un pastoralisme laitier/fromager en estives. Il n'est pas question ici d'aborder le problème de l'impact des pistes sur l'habitat de l'ours en lui-même mais nous souhaitons nous interroger sur la manière dont la question des pistes pastorales a été posée et appréhendée par les acteurs intervenant dans la gestion de la montagne pastorale béarnaise. Signalons tout d'abord que l'équipement en pistes pastorales dans les vallées béarnaises est relativement modéré en regard de ce qui a pu être accompli dans les montagnes basques voisines où les aménagements ont été nombreux et ont parfois conduit à la

[127] PNP, Programme d'aménagement 1998/2002, Chapitre II.5.1.4 relatif à la gestion pastorale.
[128] Les réserves de Py, Prats-de-Mollo, Jujols et Nohèdes sont traversées par des pistes sylvopastorales construites au cours des années 1970.
[129] La communauté pastorale de Molló dispose de droits d'usage historiques sur ce secteur.

viabilisation des routes pastorales par bitumage, ce qui n'a jamais été le cas en Béarn[130].

La problématique de la construction des pistes dans la montagne béarnaise s'est posée sous la forme d'un problème politico-administratif, en raison des approches longtemps divergentes entre services et du rôle joué par les relations existantes entre des élus et certains de ces services, mais elle est également liée à l'état socio-économique de la filière pastorale locale. Lors de la mise en place du Plan Ours, le Ministère de l'Environnement a considéré que le secteur béarnais était suffisamment équipé en pistes en regard des enjeux spécifiques qu'il attribuait à ce secteur. Du point de vue de cette administration, le problème des pistes pastorales en Haut Béarn est fondamentalement lié à la problématique de l'ours. La position de l'administration agricole était différente : la DDAF des Pyrénées-Atlantiques estimait nécessaire la réalisation de plusieurs équipements nouveaux, avis partagé par les organisations professionnelles agricoles.

La construction de nouvelles pistes pastorales n'est pas le seul mode opératoire qui ait été envisagé pour désenclaver certaines parties de la montagne béarnaise. D'autres moyens ont été mis en place, pouvant pallier en partie l'absence de desserte routière. Par exemple, le muletage est de nouveau pratiqué en direction d'estives isolées[131] sur l'ensemble du parc ; son coût est financé par ce dernier ainsi que par un organisme propre à la montagne béarnaise, l'IPHB, chargé notamment d'encadrer l'articulation entre élevage transhumant et protection de l'ours. Des fromageries mobiles ont été installées par héliportage sur des estives isolées. Des expérimentations de liaison par câble ont même été tentées sur l'initiative de l'IPHB.

Ces dispositifs ne résolvent cependant pas le problème de fond qui est lié à l'évolution structurelle des exploitations et des pratiques pastorales. Dans un élevage laitier qui pratique l'estivage, le travail de l'éleveur ne se limite plus à la zone d'estive (gardiennage, traite, fabrication du fromage) ; dans des exploitations où il est souvent le seul actif, l'éleveur doit également intervenir fréquemment sur le reste de son exploitation, notamment en période de fenaison. Il doit également être en mesure d'évacuer vers la vallée la production laitière ou fromagère. Des solutions palliatives ont parfois été utilisées, notamment l'emploi de bergers "sans terres" pendant la saison d'estive, mais elles ont été considérées comme peu satisfaisantes sur le plan social par la profession pastorale, en raison de la précarité que ce système entretenait pour ces bergers.

[130] Nous rappelons que nous nous situons ici en zone d'élevage laitier, les conditions d'exercice du pastoralisme sont donc bien plus contraignantes que dans des élevages orientés vers la production de viande.
[131] Il s'agit des estives dépourvues d'accès routiers.

A l'intérieur du parc national, les constructions nouvelles de pistes ont été peu nombreuses au cours de la dernière décennie mais elles donnent toujours lieu à des débats animés comme cela fut le cas lors de la réalisation des deux équipements inscrits au quatrième Programme d'Aménagement du parc, tous deux localisés en vallée d'Aspe. La réalisation de la piste de Couecq, autorisée après cinq ans de procédure[132] et dont les travaux avaient été engagés avant la validation du Programme d'Aménagement par le CNPN[133], a donné lieu à de sérieux problèmes techniques ; des investissements constants seront d'ailleurs nécessaires pour l'entretien de cet aménagement en raison de la nature instable du substrat. Un autre projet constituait l'une des expériences de "desserte alternative" auquel il est fait référence dans le quatrième Programme d'Aménagement comme dispositif technique pouvant se substituer à terme aux pistes classiques. Il était destiné à desservir, au moyen d'une piste de faible emprise latérale dont l'usage pouvait ainsi être limité à des quads et des mini-tracteurs, les estives d'Annès et de Bonaris situées au-dessus du village de Lescun. Sa réalisation a néanmoins été la source d'un conflit interne au parc. Bien qu'il s'agisse d'un équipement test, le comité scientifique en a en effet jugé la réalisation incompatible avec les principes du parc en raison de ses impacts écologiques et paysagers trop importants[134]. Cet aménagement n'a d'ailleurs été réalisé qu'en partie.

L'exemple du Béarn illustre combien la question des pistes est un sujet particulièrement délicat à traiter pour les gestionnaires du parc national car il est difficile de parvenir à un accord au sein d'un établissement qui à la fois, de par son fonctionnement effectif, doit répondre aux demandes légitimes de la profession pastorale et qui de par son statut, est censé faire prévaloir le principe de protection sur des équipements qui de toutes façons causeront toujours un impact. La négociation y est donc introuvable.

Le débat sur les pistes s'est également posé sur le versant espagnol. Il y prend cependant un aspect différent compte tenu du fait qu'une grande partie de la chaîne est située en zone méditerranéenne. Les pistes constituent donc un aménagement très important dans la prévention et la lutte contre les incendies, lesquels touchent d'ailleurs fréquemment des espaces protégés[135]. Néanmoins, leur utilisation n'a que rarement été limitée à l'usage des gestionnaires d'espaces. Le parc national

[132] Résolution 94.02 du Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées relative au prolongement de la piste d'Espelunguère. Ce projet de piste, jugé prioritaire dans le rapport de la DDAF de 1992, était déjà critiqué par le FIEP et les scientifiques du Groupe Ours.
[133] En vertu des dispositions de l'art. 17 du décret de 1967.
[134] Expertise du Comité Scientifique du parc national des Pyrénées du 09/09/1998 et réunion du 24/10/1998. Les travaux portaient sur 6 km dont 4 km dans le parc avec 2 km d'ouverture complète de chemin ; 95 % du tracé dans le parc se situe en zone supra-forestière.
[135] L'un des incendies les plus spectaculaires de ces dernières années dans les Pyrénées est ainsi survenu dans le parc d'Ordesa en 2000.

d'Aiguëstortes a ainsi longtemps souffert de l'ouverture à la libre circulation de la piste qui le traversait de part en part, avant que ne soit décidée sa fermeture en 1995. Cet aménagement était d'ailleurs bien plus utilisé par les transporteurs privés et les touristes que par les éleveurs.

Des conflits sur l'opportunité de construire de nouvelles pistes ont par ailleurs éclaté entre les associations de protection de la nature et les pouvoirs publics, les premières accusant les seconds de laxisme et de connivence avec les aménageurs et les collectivités locales. Le principal problème qui se pose sur le versant méridional est que la création des grandes structures de protection de type parc (national ou naturel) n'est que rarement ou tardivement accompagnée d'une planification relative aux articulations entre objectifs de gestion de la protection et l'exercice des activités qui ont été autorisées par la loi. Les difficultés éprouvées à pouvoir mettre en place la négociation collective autour de la gestion de ces parcs ont souvent permis la poursuite de modes de fonctionnement et de pratiques classiques, dans les parcs naturels plus particulièrement. La construction de plusieurs équipements causant des impacts comme les pistes a ainsi pu être menée à l'intérieur de plusieurs parcs, sans avoir fait au préalable l'objet d'une acceptation collective des partenaires impliqués dans la gestion de ces parcs, et avoir été approuvée dans le cadre des documents de programmation. C'est un problème de fonctionnement technique propre aux parcs naturels que l'on retrouvera pour d'autres problématiques.

Des conflits autour des pistes pastorales se sont donc posés, sous une forme ou une autre, dans de nombreux espaces protégés pyrénéens. A l'instar des pistes forestières, plus que l'équipement en lui-même, c'est le plus souvent la question de son usage qui a fait l'objet de nombreux débats entre administrations, gestionnaires d'espaces, scientifiques et associations de protection. La pertinence de ces aménagements repose une fois encore la question de l'acceptation et de l'organisation de la multifonctionnalité de la montagne. L'arbitrage difficile des pouvoirs publics, à de rares exceptions qui ont révélé notamment les discordances d'approche entre services, s'est plutôt effectué en faveur des besoins manifestés par la profession pastorale. Les modes de fonctionnement des grandes structures de protection, ouvertes à la participation collective des gestionnaires d'espaces, n'ont pas permis une approche optimale de cette problématique. Les rapports de force entre les acteurs y reproduisent en effet un cloisonnement entre protection et production, particulièrement sur ce sujet, se réglant soit par l'absence d'une réelle régulation, soit par des conflits internes.

Les enjeux d'une politique azonale de protection d'espèce : le cas du programme de réintroduction de l'ours dans les Pyrénées Centrales

L'opération de réintroduction de l'ours conduite dans les Pyrénées centrales françaises est un bon exemple de conflit environnemental associé à l'évolution des stratégies de protection de la nature conduites par les administrations publiques. Elle interroge également les interactions complexes entre les représentations du sauvage et du domestique dans la perception de la montagne et de son usage. Le retour de prédateurs dans les montagnes pastorales françaises est en effet un sujet d'une grande complexité, propice à l'éclatement de conflits de représentations et à l'instrumentalisation partisane. La polémique apparue autour de cette opération présente d'ailleurs dans ses implications de larges similitudes avec la question de la recolonisation du loup dans les Alpes[136]. L'ours et le loup sont ainsi régulièrement le support d'un relais médiatique : chaque fin de printemps voit débuter une série d'articles dans la presse régionale et parfois nationale, relayant l'existence d'une crise autour des dégâts commis lors des attaques sur le bétail domestique qui ne semble pas trouver de solution.

Ce sujet a été investi d'une forte dimension politique comme en témoigne sa présence récurrente dans les travaux de plusieurs groupes parlementaires et ministériels ces dernières années. Une première mission d'information a été tenue en 1999 sur la présence du loup en France. Le rapport de la Commission sénatoriale sur la montagne, présidée par Jean-Louis Amoudry, abordait également cette question. Enfin une Commission parlementaire a été chargée de traiter le sujet des prédateurs en 2003 ; elle intégrait plusieurs opposants notoires à la présence du loup et aux opérations de réintroduction d'ours, à commencer par son président. Toutes ces commissions ont conclu leurs travaux sur la nécessité d'arrêter le renforcement des populations de prédateurs[137]. Cette conclusion ne fut pourtant pas partagée par le groupe interministériel sur le pastoralisme conduit en 2001/2002[138], dont la composition était élargie à des acteurs scientifiques, professionnels, administratifs et associatifs. Celui-ci, rappelant que les engagements pris par le pays quant à la protection de ces espèces rendent les options du retrait ou de l'élimination impossibles, insiste plutôt sur l'amélioration des dispositifs d'accompagnement.

La question de l'ours revêt une dimension culturelle structurée autour de deux éléments fondamentaux. L'ours a constitué historiquement dans les Pyrénées l'un des adversaires principaux du pastoralisme et il a été constamment combattu

[136] MAUZ I., 2002, *Gens, cornes et crocs – Relations hommes-animaux et conceptions du monde en Vanoise au moment de l'arrivée du loup*, Thèse de Doctorat de l'ENGREF, Nancy, 513 p.
[137] ESTROSI Ch. (rapporteur), 2003, op. cit.
[138] MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE, DIRECTION DE LA POLITIQUE SOCIALE ET DE L'EMPLOI, 2002, Groupe interministériel sur le pastoralisme, Rapport au Premier Ministre, 26 p.

pour cela par les montagnards[139], son éradication ayant d'ailleurs longtemps été encouragée par l'Etat à l'instar de celle d'autres nuisibles. Il est également pour les communautés pyrénéennes un élément important de leur folklore car au sein de la cosmologie montagnarde, il constituait un symbole de la transfiguration du sauvage et à ce titre représentait l'un des sésames de l'interface entre la société des hommes et le monde surnaturel. A l'exception du Béarn et de la Navarre, cette représentation duale n'est cependant plus guère présente dans la chaîne et l'image de l'ours est essentiellement sollicitée à titre folklorique[140].

L'évolution des représentations est l'élément principal ayant conduit à la distorsion des discours. D'une part agit une mythification d'un « *ours local* », y compris dans des secteurs où il n'y en avait plus depuis longtemps, intégré comme un élément du patrimoine pyrénéen et signifié autour d'une représentation qui n'est pas forcément fidèle aux témoignages historiques : « *l'ours, avant il prenait une bête par ici, une par là* ». D'autre part s'est répandue une diabolisation de « *l'ours l'étranger* », en référence à ceux issus de l'opération de réintroduction opérée en 1996 et 1997, dont le comportement est volontiers qualifié « *d'odieux* ».

La coexistence de ce double discours n'a pas simplifié la compréhension de la problématique posée par l'ours et elle a parfois favorisé une lecture rapide de la part de certains media, avides de sensationnalisme. A la lumière de propos d'une rare violence tenus par quelques individus à l'occasion des dégâts perpétrés en Hautes-Pyrénées et en Béarn par l'ours Néré[141] durant la période 2001-2002, certains d'entre eux ont voulu y voir le témoignage de la xénophobie des éleveurs bigourdans et béarnais, ce qui a suscité de vives polémiques. Or, le phénomène de la stigmatisation se déplace avec les ours : on trouvait également de tels propos en Haute-Ariège en 2000 lorsque survinrent d'importants dégâts commis par les jeunes ours Kouki et Boutxy. Ce processus n'est qu'une nouvelle illustration des mécanismes qui se manifestaient déjà dix ans plus tôt en Béarn lorsqu'une polémique survint au sujet d'une prétendue opération d'introduction cachée.

Le discours de nombre d'acteurs locaux, pas seulement des éleveurs, est cependant en apparence antagoniste et paradoxal. Ils revendiquent la place de l'ours au panthéon pyrénéen tout en fustigeant les conséquences de cette opération sur leurs propres pratiques. Le problème posé par l'ours est d'abord l'illustration d'une opposition entre différents systèmes culturels au sein d'une société où un animal est perçu comme "charismatique" par beaucoup de ses membres, et dont la perception

[139] A titre d'exemple, on peut citer celui des armes du pays d'Ossau qui représentent une vache et un ours et portent comme devise « *Vive la vaca* ».
[140] Ce qui transparaît dans le maintien de certaines traditions comme par exemple "la danse de l'ours" organisée lors du carnaval de Luz.
[141] Certains propos, pris hors contexte, peuvent sembler équivoques tels ceux prononcés par le maire de Luz : « *Il y a deux catégories d'ours* » (Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées, 20/05/2001).

se charge d'une signification phénoménologique particulière. Isabelle Mauz rappelle à ce propos la profonde subjectivité attachée à la lecture d'un couple homme-animal fondé sur une relation passionnelle :

> « *L'animal n'apparaîtra jamais indépendamment de celui qui en parle et le pratique. Ce n'est jamais à l'animal en lui-même que nous avons affaire et que nous pouvons avoir affaire, mais uniquement à des descriptions de l'animal, faites par des gens qui le considèrent d'un point de vue socialement et historiquement situé.* »[142]

L'ours constitue pour l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la multifonctionnalité de la montagne une "affaire d'environnement", qui, par ses implications, dépasse le seul domaine du pastoralisme. J.-P. Vergé fait ainsi remonter les premiers antagonismes relatifs à ce dossier à ce qu'il a nommé le « *positionnement politico-idéologique de la Direction de la Protection de la Nature* »[143], c'est-à-dire à la tentative de prise en main de l'initiative dans les dossiers environnementaux opérée par le Ministère de l'Environnement à la fin des années 1970. Nous partageons cette interprétation en insistant toutefois sur le fait que l'intrusion d'une nouvelle administration dans la gestion du monde rural a dérangé par ses objectifs tout autant les acteurs locaux que les administrations de l'ingénierie rurale, lesquelles ont souvent pratiqué une obstruction tacite aux initiatives de leur collègue. Jusqu'en 1988, le Ministère de l'Agriculture n'imposa par exemple aucune condition sur les projets de nouvelle piste dans la montagne béarnaise alors même que la sauvegarde de l'ours était devenue une priorité nationale.

Le programme de réintroduction a été conduit au moyen d'une concertation entre les services de l'Etat et les acteurs locaux restreinte au seul département de la Haute-Garonne. Ce programme n'a jamais bénéficié d'un grand soutien politique, surtout localement. Dès 1990 une partie des élus du Luchonnais créèrent une association, l'ADIP[144], destinée à éviter que ne soient associées au projet de réintroduction des mesures contraignantes pour les activités d'usage. A la même époque, les élus ariégeois repoussèrent tout projet lié à l'ours, ce qui plaça du même coup le département hors de la cellule de concertation. Le Ministère de l'Environnement ne s'est en définitive appuyé localement[145] que sur la petite association de l'ADET qui rassemblait alors quatre communes, autour d'un projet un

---

[142] MAUZ I., 2002, op. cit.
[143] VERGE J.-P., 1991, *Sauvegarde de l'ours des Pyrénées : peut-on dépasser les blocages sociaux ?*, Mémoire de Maîtrise d'Aménagement du territoire, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 140 p. J.-P. Vergé fut également chargé de mission au sein de l'ONF des Pyrénées-Atlantiques.
[144] Association pour la Défense de l'Identité Pyrénéenne, présidée par la suite par un éleveur.
[145] Au plan national le programme bénéficia à l'amont du soutien militant et financier de l'association Artus. En outre, un projet transfrontalier était envisagé au départ, trois ours devant également être introduits du côté espagnol. L'Union Européenne enfin, finança une grande partie du programme au titre des fonds LIFE.

peu flou de « *valorisation du pays par l'ours* » porté par son président d'alors, le maire de Melles. Il est important de souligner que d'autres groupes d'usagers de ce département furent également associés dans la mise en œuvre du programme, notamment l'ONF mais aussi la Fédération départementale des chasseurs. D'abord plutôt hostile, celle-ci a convenu d'un contrat avec la DIREN dans lequel, en échange de financements, elle a organisé les modalités de la cohabitation entre la présence d'ours et l'activité de chasse. Plusieurs de ses agents sont devenus les premiers techniciens cynégétiques membres du groupe technique de suivi en Pyrénées centrales, auxquels se sont adjoints par la suite des techniciens des fédérations départementales voisines (Ariège et Hautes-Pyrénées).

Après une période d'expectative ayant suivi la réintroduction, l'opposition à l'ours affichée par les professionnels du pastoralisme s'est accrue[146], notamment en vallées des Gaves et en Haute-Ariège, secteurs ayant connu des saisons de prédation difficiles entre 1999 et 2001. Elle n'a pas faibli depuis et a été relayée sur le plan politique local. Une nouvelle association d'opposants, l'ADDIP* (Association pour le développement durable de l'identité pyrénéenne), s'est constituée en 2000 sur l'initiative de plusieurs élus ariégeois. La suspension du programme de réintroduction par le MATE en juin 1999 n'a pas été jugée suffisante et diverses stratégies ont été employées afin d'obtenir le retrait des ours[147]. Un groupement de soixante-douze communes alla jusqu'à assigner l'Etat au tribunal administratif pour le non-respect de la Convention de Berne[148]. Pourtant, dans la même période, la position d'autres usagers et notamment celle des chasseurs, est devenue nettement moins conflictuelle, d'autant que les techniciens cynégétiques ont grandement participé aux activités du réseau de suivi. Dans le domaine forestier, seule catégorie d'activités pour lesquelles des mesures contraignantes aient été mises en place[149], le partenariat a été jugé positif par l'ONF, le CRPF et plusieurs communes concernées.

Le conflit lié à l'ours est donc semble t-il spécifique au pastoralisme. Le bilan des interventions formulées au cours de cette période par les responsables d'OPA ou

[146] En 1999, une consultation effectuée par la préfecture de massif sur le programme ours avait révélé que 70 % des professionnels consultés demandaient l'arrêt de cette expérience ; la très grande majorité des élus affichait une attitude similaire mais aucune des autres catégories d'acteurs sondées (forestiers, chasseurs, associations) ne tirait un bilan négatif de l'expérience.

[147] Tel que l'amendement à la loi chasse de 2000, déposé par le député-maire d'Ax-les-Thermes Augustin Bonrepaux, prévoyant la capture des ours ; amendement (art. 3 de la loi chasse de 2000) dont on notera qu'il fut rejeté sur la forme et non sur le fond par l'intervention du Conseil Constitutionnel (Décision 2000-434 du 20/07/2000 du Conseil Constitutionnel). La journée de débat organisée le 24/06/2000 autour de la restitution du programme ours fut particulièrement houleuse. M. Bonrepaux, alors président du Comité de massif des Pyrénées, fit également prendre une résolution sur le retrait des ours par la Commission permanente du Comité.

[148] Il s'agit de l'article 11-2A relatif à « *l'obligation de consulter les populations concernées en procédant à une étude d'impact en cas d'introduction de nouvelles espèces animales* ».

[149] Un programme d'instruction de reports de coupe contre indemnisations (méthode jugée trop coûteuse et peu efficace) puis l'élaboration de règles de gestion sylvicole ont été mis en place par l'ONF à partir de 1994 en forêt domaniale ; le travail de révision des PAF s'est ensuite étendu à plusieurs forêts communales, donc avec l'assentiment des conseils municipaux.

les politiques locaux impliqués dans la gestion d'affaires agricoles exprime le rejet de l'ours par la plupart des instances motivé par les contraintes que font peser les ours sur l'activité pastorale. Le délégué de la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées au parc national des Pyrénées expliquait qu'il n'était pas « *partisan de l'Europe des ours* » et « *s'interroge sur l'utilité de réintroduire de grands prédateurs* »[150]. Pour la présidente de l'association des éleveurs de Barèges-Gavarnie, la situation vécue en Vallées des gaves nécessitait que soit prise une décision plus définitive en raison de la menace que représente la prédation pour l'exercice de la profession : « *Nous sommes en train de lancer une démarche juridique pour qu'on nous enlève l'ours slovène. Notre démarche permettra d'empêcher de nouvelles introductions de prédateurs* »[151]. En Ariège, le front de contestation se développa également[152]. Le président du SUAIA en vint ainsi à remettre en cause la logique même de l'indemnisation comme outil d'acceptation de l'ours car elle se fonde sur un référentiel qui n'est pas celui des valeurs rurales :

> « *L'éleveur qui a mis dix ans à construire* [son cheptel], *a sélectionné progressivement ses animaux,* […] ce *ne sont pas des agriculteurs des plaines* […] *ce sont des agriculteurs qui ont peu de moyens et logiquement sont proches de cette philosophie de la relation entre l'agriculture et l'environnement. Et quand* [il] *voit, trente, quarante brebis de son troupeau détruites par un ours* […] *qu'on répond à ça : « oui mais il n'a pas à s'en faire, il est couvert, on va le payer », vous ne croyez pas qu'on se fout des gens, que par rapport à un agriculteur qui choisit de vivre à 1 000 m, dans des conditions difficiles* […] *on a pas une autre réponse à lui apporter* ? » [153]

Le président du SUAIA expose ici la dimension affective du métier d'éleveur, expliquant qu'il convient d'évacuer une approche strictement comptable des incidences de la prédation. Les dégâts, dont on doit rappeler l'ampleur considérable qu'ils peuvent occasionnellement prendre, portent atteinte à l'outil de travail des éleveurs mais ils viennent également heurter la dimension sociale et psychologique de la pratique de ce métier. En outre, ils peuvent détruire un potentiel génétique longuement sélectionné, qui nécessitera des années avant de pouvoir être reconstitué.

L'opposition au sein de la profession pastorale, si elle est largement majoritaire, n'est cependant pas générale. Dès 2000, le président de l'Association des pâtres de l'Ariège, lui-même éleveur transhumant, intervenait pour témoigner de sa conviction que le retour des ours n'était pas incompatible avec le pastoralisme et

[150] Réunion du Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées (20/05/2001).
[151] La Nouvelle République des Pyrénées, 30/04/2001.
[152] Une manifestation d'éleveurs opposés au programme eut lieu à Foix en août 1999.
[153] Intervention du président du SUAIA Pyrénées à la Journée de débat sur le Programme Ours, 24/06/2000.

constituerait même un atout[154]. Un petit nombre d'éleveurs a adhéré au programme piloté par la DIREN de Midi-Pyrénées sur les aides accompagnant le Plan Ours, lancé en 1996 mais d'autres se sont en revanche retirés du dispositif pour signifier clairement leur opposition à la réintroduction.

Le poids des oppositions syndicales et des stratégies des groupes de pouvoir se fait également sentir dans ces prises de position. Très hostiles à l'ours, les leaders agricoles de la montagne bigourdane ont usé de leur influence pour éviter que des éleveurs adhèrent au programme d'accompagnement. La gestion des estives relève dans cette vallée d'une seule commission syndicale où se côtoient des intérêts diversifiés (à la gestion du pastoralisme s'ajoutent celle d'autres biens placés en indivis comme les Thermes de Saint-Sauveur ou certaines redevances issues de l'exploitation hydroélectrique). Celle-ci s'est prononcée contre l'ours. Alors que la moitié des cheptels fréquentant ses estives proviennent de l'extérieur, elle refuse la constitution de GP sur son territoire. L'attribution des quartiers de pacage fait l'objet d'une préservation farouche des meilleurs sites pour les éleveurs locaux. Ceux-ci et leurs syndics ne souhaitent pas, qu'à travers l'ours, les éleveurs extérieurs acquièrent des responsabilités dans la gestion des pâturages.

L'existence d'un groupement d'éleveurs et de bergers favorables à la réintroduction, l'ACP (Association pour la Cohabitation Pastorale)[155], qui défend notamment l'idée d'une « *prédation minimum acceptable* », ne doit pas masquer l'extrême défiance de la profession vis à vis de ce programme[156] :

> « *Evidemment, ceux qui acceptent plus facilement le plan Ours, ce sont ceux qui n'ont pas vécu son passage. C'est pour cela que cela a plutôt fonctionné en Haute-Garonne, à la différence de l'Ariège où il y a eu Boutxy*[157]*. Là, ils ont été pris au dépourvu, il aurait fallu monter le programme avant. Maintenant, c'est plus la peine.* […] *Il y a eu une erreur stratégique. Cela aurait pu être mieux utilisé, redonner une identité au métier de berger, ça cela aurait du être un des objectifs. L'ours, il cause très peu de dégâts et cela aurait pu habituer les gens et les préparer à l'arrivée du loup.* » [158]

L'ours a été assez peu présent durant cette période en Haute-Garonne. En outre, dans une grande partie de cette zone, l'activité principale est organisée autour du tourisme. La majorité des éleveurs sont des pluri-actifs : ils ont été d'autant plus intéressés par le programme d'accompagnement qu'il leur a permis de bénéficier de mesures intéressantes pour l'organisation de leur activité.

---

[154] Le Journal des Estives, n° 19, printemps 2000, interview du président de l'ACP.
[155] L'ACP tente d'expliquer ses positions en publiant à partir du printemps 2002 une brochure, l'Echo de la montagne.
[156] En 2002, l'Association pour la Cohabitation Pastorale regroupait 39 éleveurs et apiculteurs pyrénéens dont 23 ariégeois.
[157] L'un des ours nés de la réintroduction, établi dans l'Est de l'Ariège.
[158] Entretien Technicien Fédération de chasse de la Haute-Garonne, membre du Réseau Ours (2).

Au-delà des inquiétudes manifestées à propos du comportement des ours, la cristallisation autour de la réintroduction fut en fait un révélateur des problèmes structurels du pastoralisme en Pyrénées centrales :

- La gestion du risque de prédation constitue une charge de travail supplémentaire pour les exploitants. L'organisation des estives[159], telle qu'elle a évolué jusqu'à la fin des années 1980, a favorisé une déconnexion entre la présence du troupeau en montagne et celle de l'éleveur ; en pratique, ceux-ci sont peu présents à l'estive, soit car ils pratiquent certaines formes de pluriactivité[160] soit en raison de leur éloignement. La présence de bergers n'est plus la règle et beaucoup de troupeaux ne sont pas gardés.
- L'apparition d'un sentiment de dévalorisation du métier d'éleveur en raison des campagnes médiatiques successives, lesquelles ont donné l'impression que les éleveurs gagnaient de l'argent grâce à l'ours. La méthode d'indemnisation qui privilégie l'indemnisation des prédations directes, déplaît également à la plupart des professionnels.
- Le programme d'accompagnement est venu renforcer chez les éleveurs un sentiment de fonctionnarisation de l'activité pastorale de montagne, perçue comme un "service environnemental" ou "une activité rémunérée pour prestation écologique", ce que ne rejettent pas tous les éleveurs mais qu'ils souhaitent nuancer. La majorité des éleveurs se place dans une logique du refus d'une "écologisation des pratiques" tendant à la marginalisation de la dimension productive de leur profession. Cet état d'esprit avait déjà été manifesté auparavant : dans le Haut-Béarn par exemple, les premières propositions de mesures dans le cadre des dispositions de l'Article 19 avaient été repoussées par les éleveurs car ils refusaient d'entrer dans une logique de compensation liée au fait de ne plus utiliser les estives fréquentées par les ours[161]. Il faut notamment voir derrière cette attitude le refus de contribuer à une extension du *saltus*. L'estive est pour eux un espace humanisé, marqué par l'empreinte de la culture montagnarde rurale.

Le programme de réintroduction a néanmoins fait apparaître une véritable fracture au sein de la profession mais cette césure traverse l'opposition entre les éleveurs qui s'inscrivent dans un référentiel productif plutôt classique et ceux s'inscrivant plutôt dans un référentiel agritouristique. Les premiers craignent une dérive "environnementaliste" excessive des aides au pastoralisme de montagne.

[159] Il s'agit ici de troupeaux concernant les filières viande.
[160] C'est en Hautes-Pyrénées et en Ariège que les taux de pluriactivité au sein de la profession sont les plus forts sur l'ensemble de la chaîne mais bien que le phénomène de pluri-activité soit déjà assez ancien dans la montagne pyrénéenne (années 1970), ces taux ne sont supérieurs que de quelques points à la moyenne nationale et représentent entre 20 et 25 % des exploitants.
[161] HEROU V., 1993, *Pour une OGAF pastoralisme/environnement dans le Haut-Béarn - Etude de faisabilité*, mémoire de DESS ADTM Foix, 90 p.

Cependant, de l'avis d'autres acteurs locaux (techniciens pastoraux, chasseurs[162]), un nombre important des deux catégories s'affiche contre la réintroduction.

En fin de compte, il existe un double antagonisme au sein de la profession pastorale. Sur un plan idéologique d'abord se pose pour chacun d'eux la question de savoir s'il est prêt à accepter ou non la présence de grands prédateurs sur son espace de travail et donc les contraintes qui en découlent, pour contribuer à la réussite de l'opération de réintroduction. Sur un plan interne à la profession ensuite, une petite partie des éleveurs souhaitent profiter du Plan Ours pour créer une dynamique plus autonome des appareils politiques et catégoriels existants dont ils ne partagent pas nécessairement les positionnements sur l'ours ou d'autres sujets comme Natura 2000. L'ACP s'est d'ailleurs liée au monde associatif de la protection de l'environnement. L'ours leur a permis de mieux s'afficher, et, nous le verrons, a été utilisé à des fins commerciales.

L'opération de réintroduction a agi, selon notre analyse, comme un facteur de rupture dynamisante en posant la question du choix d'orientation et des objectifs de la politique pastorale pour l'ensemble du massif. Les témoignages d'éleveurs ou de responsables agricoles fournis dans le cadre de la Commission d'enquête parlementaire sur le loup, au cours de laquelle il a également beaucoup été question de l'ours, nous permettent d'apporter quelques éclairages supplémentaires. La problématique du loup risque de s'étendre aux Pyrénées dans un proche avenir. La première mention du retour du loup dans les Alpes françaises date de novembre 1992, dans le parc du Mercantour. Le loup avait disparu dans les Pyrénées après la Première Guerre Mondiale. Son retour sur le versant français paraît scientifiquement probable dans un proche avenir. Les traces relevées à plusieurs reprises dans le massif du Madrès, notamment en 2000 celles d'un loup solitaire génétiquement identifié comme originaire de la souche des Abruzzes, et en 2003, ne doivent pas masquer l'hypothèse la plus probable qui est celle d'une recolonisation naturelle par la souche espagnole[163].

L'exemple de l'ours permet de prendre la mesure de la capacité de distorsion d'un écosociosystème, en interrogeant les logiques portées par chaque groupe d'acteurs. Les opposants ont produit plusieurs catégories d'arguments que l'on peut regrouper en deux ensembles. Le premier fait référence à l'idée d'une « *incompatibilité technique* » entre la présence de l'ours et l'état des pratiques pastorales en Pyrénées Centrales. Cette idée est avancée par des représentants

[162] Entretiens Technicienne Fédération pastorale de l'Ariège et Technicien Fédération de chasse de la Haute-Garonne.
[163] BENHAMMOU F. & SALVADOR O., 2003, "Le loup dans les Pyrénées (1998-2003) : cas d'école pour anticiper le retour des grands prédateurs sauvages dans les territoires ruraux marginaux", *Sud-Ouest Européen*, n° 16, p. 85-93.

d'OPA et une partie majoritaire des éleveurs. Ils ressentent le problème posé par la présence de l'ours comme une exclusion de l'homme par l'animal sauvage :

> « *Notre métier est **vraiment incompatible avec l'ours**. Je ne dis pas cela par simple esprit de contradiction. Je le dis parce que je suis sur le terrain et que je vois que l'on ne peut pas.* […] *Ce que je préconise, c'est le retrait des ours slovènes parce que leur présence est **totalement incompatible** avec la nôtre.* »[164]

Ce postulat est cependant contesté par le directeur de l'ADET, l'un des organismes les plus impliqués dans le programme de réintroduction :

> « *Parler d'incompatibilité historique entre l'ours et le pastoralisme, c'est faux, c'est de la représentation caricaturale.* […] *Ici, la plupart des éleveurs anti-ours sont des néo-ruraux ; l'hypothèse la plus probable, c'est que ce soit une position hypocrite afin d'être intégrés* [au cercle socioprofessionnel des éleveurs]. […] *Le seul problème de la réintroduction de l'ours, c'est un problème politique. Il n'y a pas de problème pastoral, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait pas de problèmes pastoraux.* »[165]

Les dégâts commis par les ours dépendent principalement des pratiques d'estivage des troupeaux. Elles diffèrent considérablement en fonction des secteurs géographiques pour des raisons socio-économiques mais aussi pour des raisons physiques. A partir des années 1960 en Pyrénées centrales, l'orientation de la production a évolué vers du bovin-viande ou de l'ovin-viande. Dans ce type d'élevage, la présence du bétail en montagne est compatible avec un gardiennage distendu voire absent. Beaucoup de troupeaux placés en estives n'étaient généralement plus ou partiellement gardés.

Or, la prédation ursine est une contrainte diffuse et mobile, qui n'a de chance d'être régulée efficacement que par un gardiennage permanent complété de dispositifs de sécurisation des estives. Le niveau de prédation est certes très faible sur des troupeaux gardés mais il n'est pas inexistant. Des cas d'attaques d'ours à l'intérieur de bergeries sont survenus.

TABLEAU 11 - LA PREDATION DIRECTE SUR LES TROUPEAUX OVINS EN 2001

	Effectifs perdus par la prédation	Taux de prélèvement sur les troupeaux estivant en zone de présence régulière
Loup		
Alpes	1 830	1,15 %
Ours		
Pyrénées centrales et orientales	67	0,08 %
Haut Béarn	112	0,14 %

[164] Intervention d'un éleveur de brebis en Haute-Ariège, à la Commission d'enquête parlementaire sur le loup et les grands prédateurs (ESTROSI Ch. (sous la présidence de), 2003, op. cit. souligné par nous).
[165] Entretien Maire d'Arbas & président de l'ADET, 2002.

La présence de prédateurs oblige certainement les éleveurs à adapter leurs pratiques. C'est là le fond du problème, constat qui n'a pas échappé aux administrations agricoles et à la presse : « *Les bergers refusent de modifier leur mode de vie pour satisfaire ce qui est considéré comme un caprice de gens des villes, fascinés par une nature sauvage dont ils ne subissent pas les conséquences* »[166]. Les leaders politiques locaux affichant leur opposition au programme le reconnaissent également :

> « *Il faut donc je le reconnais organiser l'élevage en fonction de la présence des prédateurs. Cela aurait du être fait avant l'introduction.* […] *Dans les conditions actuelles de l'élevage, la cohabitation n'est pas possible.* »[167]

La question principale repose donc sur la possibilité de changer les conditions d'exercice du pastoralisme de montagne. Cette logique a été questionnée par des responsables professionnels, en la confrontant aux rationalités socio-économiques de la filière pastorale. Pour le président du SUAIA, l'orientation marquée des filières de production est un premier point essentiel pour poser le débat, sur lequel on ne peut revenir :

> « *Je crois qu'il y a une erreur de connaissance des conditions de gestion de l'utilisation du territoire pastoral par rapport au fait qu'il s'agit de troupeaux "viande".* […] *Si* [en Pyrénées centrales] *les gens avaient pu faire du lait dans les conditions des Pyrénées-Atlantiques, ils l'auraient fait. Il y a eu une opportunité qui a été prise par un territoire à un moment donné, qui n'existe plus parce qu'il y a un rapport global au niveau de l'agriculture qui ne permet pas de revenir sur ça. Donc nous sommes avec un pastoralisme, des Pyrénées centrales jusqu'aux Pyrénées-Orientales, avec une dominante qui est la production "viande". Alors* [dans ces conditions] *le problème est de savoir qui doit s'adapter : est-ce que c'est l'éleveur qui doit s'adapter à l'ours ou est-ce que c'est l'ours qui doit tenir compte de l'agriculture ?* »[168]

Sous la contrainte de la prédation, des éleveurs ont changé de production (passant de l'élevage ovin transhumant à un élevage bovin stabulant) ou abandonné l'estive (à Orlu par exemple), phénomène nouveau en Pyrénées centrales mais qui était déjà survenu en Haut Béarn. Ce constat pointe également la difficulté de la mise en œuvre des solutions techniques. L'embauche importante de bergers et de vachers, dont les études révèlent que le nombre optimal serait de 500[169] et

---

[166] DUPONT G., "La protection des grands prédateurs en France est remise en question", *Le Monde*, 4/04/2000.
[167] Intervention de M. Augustin Bonrepaux à la Journée de bilan du Programme Ours du 24/06/2000.
[168] Intervention du Président du SUAIA-Pyrénées à la Journée de bilan du Programme Ours du 24/06/2000.
[169] En 1999, 260 bergers étaient employés à travers la chaîne (versant français) sur un total de 1 290 unités pastorales. Le seuil de rentabilité d'un berger se situe à environ 800 à 1 000 bêtes pour des

TABLEAU 12 - LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DU PROGRAMME OURS EN PYRENEES CENTRALES

Dispositif	Rémunération (en 2002, exprimées en €)	Mesures contractées			
		1994/1999	2000	2001	2002
Bergers et éleveurs		94			
Gardiennage par un berger*	381/berger/mois sur 3 à 5 mois		15	23	20
Gardiennage par un berger avec regroupement nocturne des troupeaux*	381/berger/mois sur 3 à 5 mois		-	11	10
Gardiennage par un deuxième berger avec regroupement nocturne des troupeaux*	1 220/berger/mois sur 3 à 5 mois		-	3	4
Eleveur					
Remplacement du berger pendant congé hebdomadaire	152/mois/berger sur 3 à 5 mois		4	10	5
Eleveur pratiquant un gardiennage permanent (troupeau individuel ou collectif)*	228/mois/éleveur-berger		8	8	5
Eleveur pratiquant un gardiennage permanent (troupeau individuel ou collectif) avec regroupement nocturne des troupeaux*	229/mois/éleveur-berger		-	5	2
Auto-gardiennage*	152/mois		-		1
Sécurisation technique					
Clôtures électriques mobiles		13			
Achat	Jusqu'à 100 % TTC		14	33	13
Gestion des clôtures durant la saison : ovins	762		2	3	-
Gestion des clôtures durant la saison : ruchers	76/rucher/apiculteur		-	33	34
Chiens de protection		47			
Achat d'un patou et éducation	762/patou		8	6	9
Achat d'un patou	305/patou		-	-	-
Education d'un patou	76/patou/mois		-	2	-
Présence d'un patou en estive	305/patou		5	10	16
Système de communication					
Matériel	Jusqu'à 100 % TTC	18	7	2	4
Muletage des charges de première nécessité	100 %	119	8	11	8
Héliportage des charges de première nécessité jusqu'à 700 kg	100 %		8	8	10

(*) Ces mesures bénéficient d'une majoration en cas de passage de l'ours ou de l'attestation de sa présence.

troupeaux ovins mais il faut prendre en compte que certaines estives ne peuvent physiquement pas accueillir des cheptels de cette taille.

l'amélioration des équipements en estives envisagées à l'échelle de la zone du Programme Ours nécessite des apports financiers conséquents.

Selon une prévision du SUAIA* en 2001, 15 M€ en investissement seront nécessaires pour la période 2000-2006, uniquement pour des investissements liés à ce programme (sécurisation des estives au moyen de clôtures et d'équipements d'effarouchement, formation des agents, des bergers, etc.), à quoi s'ajoutent les frais de fonctionnement portant sur l'emploi des cinq bergers itinérants (dont le nombre est reconnu insuffisant : une dizaine d'estives en bénéficient chaque année), les aides à l'emploi de bergers et vachers, les aides à l'achat de patous[170], les opérations d'héliportages et les indemnisations des dégâts, soit plusieurs millions d'€ chaque année[171]. Cela pose évidemment la question des financements mais aussi de la péréquation des coûts des travaux demandés aux éleveurs et aux bergers en montagne en regard de ce qu'en attend la collectivité. Ces interrogations ont ainsi suscité l'élaboration d'une politique d'aide financière au pastoralisme plus poussée dans le cadre de la programmation du XII^{ème} CPER, notamment en Midi-Pyrénées, et de la rédaction de la Convention interrégionale de massif.

Des OPA travaillaient avant la mise en place du Programme Ours au volet de formation des bergers : en Ariège, une association de formation des pâtres a été constituée en 1993 ; la même année, le Service pastoral des Hautes-Pyrénées a mis en place une aide au gardiennage financé par le Conseil général. L'acceptation de l'ours signifie cependant pour les éleveurs estivants un retour à des pratiques anciennes comme la présence de deux bergers ou vachers à l'estive, qui peuvent se relayer et maintenir une présence humaine plus importante, ce qui incommoderait l'ours. On remarque d'ailleurs sur le tableau ci-joint que très peu de contrats de "deuxième berger" ont été passés. Beaucoup d'estives bénéficient déjà d'un contrat d'aide pour un berger, que ce soit dans le cadre de dispositifs MAE ou des aides publiques affectées par les Conseils généraux ou le Conseil régional Midi-Pyrénées. Ce faible niveau de demande pour un "deuxième berger" peut être éventuellement interprété comme un signe de la faible souscription de la profession en général au programme ours mais il peut également refléter un problème plus interne à la profession des pâtres, ceux-ci ne souhaitant pas forcément partager la garde de leur estive. Faute de données suffisantes sur cette question, nous laissons l'interrogation en suspens.

La deuxième catégorie d'arguments des opposants au programme de réintroduction repose sur la remise en cause du choix des objectifs de protection. Si la motivation principale des opposants, qu'il s'agisse d'éleveurs ou d'autres usagers,

[170] Chien de berger, principalement utilisé pour la défense des troupeaux.
[171] Le montant financier du programme 1994-1999 a été de 2,3 M€ (études, capture, suivi technique, mesures d'accompagnement et indemnisations).

est celle des contraintes occasionnées à leurs propres pratiques, ces derniers ont perçu que le rapport de force leur était défavorable sur un plan idéologique. On leur a opposé le fait que l'opération de réintroduction avait été menée au nom des intérêts supérieurs de la préservation de la biodiversité et donc de l'intérêt général. Certains responsables pyrénéens ont interrogé les pouvoirs publics sur la signification écologique exacte de ce choix : « *Quel est l'intérêt, au niveau* [de la] *biodiversité de l'espace pyrénéen, de réintroduire des ours à l'heure actuelle ?* » demandait ainsi le président du SUAIA en 2000[172]. Pour argumenter leur position et lui donner une légitimité plus objective, les opposants ont essayé d'avancer des arguments techniques afin de démontrer que la réintroduction de l'ours dans les Pyrénées centrales desservait les enjeux de protection de la biodiversité.

Tout d'abord ont été mobilisés des arguments portant sur la différenciation comportementale et physique entre les ours issus de la réintroduction et les derniers spécimens de la souche pyrénéenne. Les études ont cependant montré qu'il n'y avait pas de régime plus carnassier des premiers, en dépit d'un comportement de prédation un peu plus élevé chez certains individus et dont les conséquences étaient parfois dramatiques pour les troupeaux[173].

Les choix politiques opérés sont également remis en cause, avec une certaine confusion dans la présentation des événements :

> « *Le ministère de l'environnement a, en fait, fonctionné, je vais être un peu virulente,* ***comme un lobby écologiste****. Sinon, comment expliquer scientifiquement que l'on puisse introduire des ours slovènes dans un environnement où il reste encore des ours des Pyrénées ? Que l'on y mette un mâle ? On aurait dû introduire des femelles pleines. Ce n'est pas un renforcement de population qui a été fait* ! »[174]

Or, les deux ourses introduites, Ziva et Melba, étaient pleines avant leur arrivée. Cependant du point de vue zootechnique, la population ursine actuelle des Pyrénées n'est pas encore viable. L'effectif croît lentement mais le nombre de femelles reproductrices demeure encore faible[175]. Il est en outre important de rappeler que la souche slovène ne s'est pas encore croisée avec la souche pyrénéenne, ce qui était présenté comme l'un des objectifs. On peut émettre l'hypothèse qu'une population peut à terme remplacer l'autre. Dans une telle

[172] Intervention du président du SUAIA Pyrénées à la journée de bilan du Programme Ours du 24/06/2000.
[173] Intervention du technicien ONCFS chargé du suivi Ours, CGP de l'IPHB.
[174] Audition de la Secrétaire de l'ADDIP et de la Fédération pastorale de l'Ariège à la Commission Estrosi (ESTROSI Ch. (sous la présidence de), op. cit, 2003).
[175] Trois clairement déterminées ; un seuil de 8 à 10 femelles semble l'extrême limite inférieure du seuil de viabilité. Par comparaison à la quinzaine d'ours présents dans les Pyrénées, la population du parc national des Abruzzes, estimée à 80 individus, est jugée viable. Les conditions d'élevage y sont bien différentes puisque la plupart des troupeaux sont regroupés chaque soir pour la traite et mis en bergerie pour la nuit. Le revenu moyen des exploitations y est plus élevé que dans les Pyrénées. Cependant, les conflits ne sont pas absents.

configuration effectivement, le programme de réintroduction n'aura pas opéré comme un renforcement mais comme l'instrument d'une substitution de population.

Les opposants ont également mobilisé le droit de l'environnement afin de renforcer leur position en y apportant une justification éthique et juridique supplémentaire. La stratégie a consisté à considérer que le retour des grands prédateurs participe de la destruction du fragile équilibre entre pastoralisme et milieux en provoquant l'arrêt d'exploitations et/ou de l'utilisation des estives. L'intérêt porté à la compatibilité ours/pastoralisme et les énergies dépensées à gérer ce programme détourneraient l'attention des vrais problèmes écologiques :

> « *Aujourd'hui, les exploitations* [d'élevage de montagne] *ne comptent pas une dizaine de personnes comme par le passé. Il n'y a souvent qu'un exploitant, qui ne peut pas être à la fois en haut, en montagne, et sur son exploitation à récolter le foin. C'est bien le problème fondamental et l'éleveur finit pratiquement par être obligé de quitter son métier.* ***Mais s'il le quitte, c'est tout le biotope qui s'en trouvera changé, tout l'environnement montagnard modifié. C'est aller contre ce qui est demandé par la convention, c'est-à-dire conserver les habitats parce que c'est ainsi seulement que l'on peut conserver les espèces****. En détruisant les habitats, on va détruire les espèces pyrénéennes. Or il nous semble tout aussi important de conserver nos grands tétras, qui sont une espèce endémique, ou la perdrix grise des Pyrénées qui n'existe plus vraiment à l'état pur dans beaucoup d'autres endroits alors qu'elle est chez nous assez abondante. Nous sommes l'un des derniers bastions de cette espèce. Les ours bruns sont bien plus répandus sur terre. Cette perdrix me semble une espèce bien plus intéressante à sauver que l'ours ; elle est plus menacée parce que son aire de répartition se cantonne à un tout petit espace.* ***La sauvegarde des espèces ne doit pas forcément être celle des grosses espèces, emblématiques et médiatiques****. »*[176]

Des incidents sont venus appuyer cette argumentation. En 2002, un éleveur bigourdan engagé dans une démarche de préservation d'une race ovine locale en voie d'extinction a perdu une grande partie de son troupeau au cours d'une attaque. Rejoignant les propos du président du SUAIA, la déclaration citée ci-dessus interroge sur les choix d'action en matière de protection et sur la capacité d'acceptabilité sociale au plan local. D'ailleurs les objectifs du programme ne sont pas clairement définis :

> « *Il faut bien voir que pour nous* [en Pyrénées Centrales]*, l'objectif n'a jamais été d'installer une population viable. C'était un test de réception auprès des populations locales.* »[177]

[176] Audition du Président de l'AICA du canton de Luz-St Sauveur à la Commission Estrosi et membre de l'ADDIP (2003, op. cit.).
[177] Entretien Technicien de la fédération de chasse de Haute-Garonne (2).

Ces propos modérateurs s'avèrent en deçà de ceux tenus par le directeur de l'ADET et par des représentants du MATE avant la suspension du programme[178]. En termes d'effectifs, le programme de réintroduction pyrénéen a été très limité puisque n'ont été pratiqués que trois lâchers, ce qui est bien moins que des programme qui ont pu être conduits ailleurs en Europe[179].

Les interrogations autour des problèmes de la cohabitation de l'ours avec le pastoralisme font ressortir qu'il s'agit d'abord d'un problème de choix quant au rôle et à l'organisation de la gestion des espaces montagnards, d'où une dimension politique essentielle dans la conduite de ce dossier, comme cela a été le cas en Haut-Béarn au début des années 1990[180]. Ce conflit a conduit les décideurs politiques ariégeois à adopter une stratégie refusant l'accompagnement budgétaire pour « *ne pas donner l'impression que les locaux cautionnent l'opération de réintroduction* »[181] :

> « *Nous conduisons un programme de réfection de cabanes ou d'édification de nouvelles cabanes pour les bergers et* ***on a essayé de nous "acheter"*** *- il n'y a pas d'autre mot - puisque nous sommes parmi les cinq ou six communes à n'avoir que les fonds pastoraux pour cela, en nous donnant des crédits ours.* ***Nous les avons refusés.*** ***Heureusement, le Conseil Général est venu à notre secours*** *pour nous aider à poursuivre le programme de cabanes pastorales.* »[182]

Le Conseil Général affiche clairement une opposition de principe. Cette position est ainsi expliquée par l'un des conseillers généraux, également président de la Fédération pastorale, organisme associé aux services du Conseil général :

> « *Depuis cette année, nous avons décidé de ne plus utiliser les crédits du Plan Ours, pour ne pas qu'on nous accuse d'hypocrisie. C'est le Conseil Général qui finance les héliportages.* […] *Nous somme contre les bergers itinérants* […] *Avec Bonrepaux, on avait trouvé la solution : dans la loi chasse* [loi de 2000]*, c'était de doubler le nombre de bergers.* »[183]

Le choix privilégié en termes de projet de développement local semble donc clair : le Conseil Général de l'Ariège souhaite favoriser une politique pastorale et afficher son soutien à une activité rurale productive et non pas à un dispositif d'accompagnement d'une politique environnementale qu'il ne cautionne pas. Cette prise de décision, jugée par certains militants ou sympathisants écologistes locaux

---

[178] Intervention du Délégué du MATE à la Journée de bilan du Programme Ours du 24/06/2000.
[179] Par exemple dans le Trentin où entre 1999 et 2002 ont été effectués chaque année trois lâchers.
[180] Les problèmes spécifiques du Haut-Béarn sont trop complexes pour être abordés ici. Les expériences qui y ont été conduites sont l'objet d'une autre partie de l'analyse dans le Chapitre Huit.
[181] Entretien Maire d'Alzen, Conseiller général de la Bastide de Sérou et président de la Fédération pastorale de l'Ariège, 2002.
[182] Audition du Maire d'Orlu à la Commission Estrosi (ESTROSI Ch., 2003, op. cit.).
[183] Entretien Maire d'Alzen, Conseiller général de la Bastide de Sérou et président de la Fédération pastorale de l'Ariège, 2002.

« *inadmissible* » et « *incompréhensible* », ne peut en effet se comprendre si on ne replace pas le problème de la cohabitation entre l'ours et le pastoralisme dans le cadre plus élargi de l'évolution de la place sociale et économique de ce dernier.

En effet, le retour de grands prédateurs dans le massif vient remettre en cause les évolutions qu'a connues l'agriculture de montagne dans les Pyrénées centrales au cours des trente dernières années. Paradoxalement, alors que l'ours est présenté comme un vecteur d'amélioration de la lisibilité touristique des Pyrénées, son retour vient ébranler les structures d'un pastoralisme qui avait évolué pour s'adapter au passage à une économie locale dominée par le tourisme et contribuer, par l'ouverture des marchés fonciers locaux et surtout par son rôle d'entretien du paysage, à l'attractivité du massif et à la construction des produits touristiques locaux. A cet aspect se surajoute un débat social plus profond sur la gestion de la multifonctionnalité de l'espace montagnard, relatif à l'articulation sensible et fluctuante entre dimension productive, dimension touristique et dimension écologique.

4.2.2. L'ETAT DU PASTORALISME DANS LES ESPACES PROTEGES PYRENEENS

Tous les gestionnaires d'espaces protégés pyrénéens que nous avons rencontrés font état des implications positives du pastoralisme dans la dynamique de nombreux habitats écologiques montagnards, même si la zone protégée dont ils ont la charge n'intègre pas de zones pastorales. Ils sont conscients des bénéfices générés par l'activité pastorale en montagne, et insistent généralement sur deux éléments :

- Les conséquences de la déprise agricole : l'insuffisance de pécoration favorise certaines dynamiques végétales conquérantes et occasionne globalement un appauvrissement de la biodiversité.
- Le rôle de l'élevage est essentiel dans la prévention des incendies, surtout en Espagne.

La place de l'activité pastorale dans la planification des espaces protégés

Cette disposition favorable des gestionnaires de la protection envers le pastoralisme, que l'on rencontre autant au sein des administrations que chez les praticiens de terrain, se traduit par la construction de partenariats sur la gestion des espaces pastoraux. Ainsi, même dans la réserve de la Massane, qui est sur le versant français l'espace protégé le plus tourné vers un mode de gestion écocentré, un accord a été passé avec le GP qui utilise les pelouses sommitales de la réserve.

« L'orientation gestionnaire de la réserve est très scientifique, le CNPN a toujours fortement insisté là-dessus […] *Mais cela ne nous empêche pas d'être attentif à ce qui*

se passe. Nous avons négocié avec les éleveurs. Le troupeau nous permet de conserver les pelouses sommitales ce qui représente 20 % de la surface de la réserve. Cela permet le maintien d'une mosaïque de milieux. En échange, nous avons mis en place une "réserve intégrale" c'est-à-dire un secteur clôturé pour empêcher le troupeau d'y pénétrer. C'est un espace réduit [9,4 ha]*, un laboratoire. Ce principe existait depuis longtemps* [1955] *mais on a toujours eu des problèmes, des gens venaient et cassaient la clôture. Maintenant on a un accord clair avec la mairie et les éleveurs.*»[184]

L'établissement de relations de concertation entre gestionnaires et éleveurs est néanmoins parfois difficile. Le conservateur qui prit en charge la réserve de Prats-de-Mollo en 1998 reconnaît « *avoir éprouvé au départ des petites tensions* » avec les éleveurs et l'explique par le fait de « *s'être beaucoup plus impliqué dans la gestion de l'interface entre les objectifs de préservation et l'impact du pastoralisme que ne l'avait fait* [son] *prédécesseur* ». Les choses se sont progressivement améliorées, une fois accompli un repérage et un apprentissage mutuel des pratiques et des référentiels de l'autre. En dépit des blocages liés au fonctionnement de la filière pastorale que nous avons évoqués dans la partie précédente, le conservateur a réussi à construire une relation active :

« *On travaille beaucoup sur le pastoralisme. Il y a des stagiaires en BTS GPN ou d'autres écoles, et je les fais notamment travailler sur les incidences du pastoralisme. Par exemple l'an dernier l'une d'eux a travaillé sur l'impact des vaches sur des tourbières qui avaient été peu étudiées voire pas inventoriées. Elles* [les vaches] *piétinent pas mal, notamment en saison sèche. Et il y a des mesures qui ont été prises par rapport aux vaches, avec l'éleveur.* […] *Je cible déjà mes inventaires sur des orientations d'efficacité en termes d'objectifs de gestion. On essaie d'appliquer la recherche qu'on fait sur toutes les orientations qui posent problème : par exemple, il y a des endroits où les brûlages dirigés ne sont pas la technique appropriée pour mettre en valeur le site d'un point de vue pastoral.* »[185]

La dynamique du pastoralisme pose cependant de nombreuses questions non résolues. La pression pastorale diffère beaucoup d'un site protégé à l'autre et parfois à l'intérieur d'un même espace. Certaines estives du parc national des Pyrénées, comme celles de la haute vallée d'Estaing par exemple, ne sont quasiment plus utilisées. Si le pastoralisme transhumant est en lente régression dans la plupart des espaces protégés, l'évolution n'est pas partout régressive. Les estives d'Aulon, qui sont pour partie incluses dans la réserve volontaire homonyme, connaissent une véritable renaissance pastorale sous l'effet d'une politique locale volontaire. La pression sur les pâturages y a ainsi été multipliée par trois entre 1980 et 2000 grâce à

[184] Entretien Président de l'Association des amis de la Massane, professeur émérite de botanique, 2002.
[185] Entretien Conservateur de la réserve naturelle de Prats-de-Mollo-La Preste, 2000.

la venue de plusieurs troupeaux extérieurs pour la saison d'estive (85 % des effectifs ovins présents en estive). A Mantet où ne séjournaient plus qu'un à deux éleveurs saisonniers dans les années 1960, les cheptels se sont progressivement renforcés et diversifiés depuis la réoccupation permanente du village à la fin des années 1970. Les dynamiques de fermeture des milieux y ont ainsi été partiellement enrayées.

La tendance recherchée ces dernières années par les gestionnaires d'espaces protégés dans les Pyrénées est plutôt de favoriser le maintien des niveaux de charge pastorale voire leur augmentation. Dans certains cas les gestionnaires ont même encouragé la restauration d'une diversité du bétail présent à l'estive ; la réintroduction d'ovins est un des objectifs du plan de gestion de la réserve naturelle d'Eyne par exemple. Récemment, les pâturages du Néouvielle ont accueilli pendant quelques années un petit troupeau caprin. Le pacage équin qui avait disparu sur le versant méridional de la chaîne a repris modestement depuis le milieu des années 1990, notamment à l'intérieur des parcs nationaux.

Les stratégies de positionnement sont donc différentes d'un site à l'autre mais d'une manière générale, les gestionnaires recherchent des solutions palliatives à la diminution du pastoralisme et à l'abandon de pâturages. Le programme de MAE-estives dans les Pyrénées-Orientales que nous avons évoqué, a permis de répondre localement à une partie de ces attentes. Ses objectifs étaient la lutte contre l'enfrichement, la réouverture de milieux mais aussi l'augmentation de la présence humaine en montagne[186] et l'aide à l'amélioration des équipements, notamment de certaines pistes à vocation pastorale (Madrès, Canigou). Il a concerné quasiment toutes les réserves de montagne (Py, Prats-de-Mollo et Mantet sur le Costabonne, Nohèdes et Jujols sur le Madrès-Coronat ainsi qu'Eyne ; la Massane a bénéficié d'un contrat MAE-DFCI).

Les structures professionnelles agricoles locales spécialisées sur le pastoralisme de montagne, quand elles existent, ont facilité les échanges. La réserve volontaire de Nyer s'est dotée d'une convention de pâturage, contractée en 2001 entre le Conseil Général, propriétaire et financeur de la réserve, et le GP de Nyer. Cette convention vise à réguler une partie des pratiques d'élevage (secteurs, charge, parcours), accompagné d'un travail avec les services du SIME* pour la reconquête pastorale de la partie haute de la réserve. Certains gestionnaires ont engagé des initiatives plus directes avec les éleveurs, dans une optique de génie agro-écologique. A partir de 1995, la réserve de Nohèdes a ainsi organisé à plusieurs reprises en collaboration avec les éleveurs locaux, des opérations de débroussaillage mécanique, interventions destinées à enrayer l'enfrichement et la colonisation du

[186] Entretien Technicienne de l'association des AFP-GP des Pyrénées-Orientales, 2002.

noisetier et qui a permis de réouvrir d'anciennes parcelles de prairies de fauche utilisables pour les éleveurs.

Cependant, les pratiques pastorales peuvent générer des impacts négatifs. L'absence ou la modicité du gardiennage entraînent des surpâturages ponctuels et parfois des problèmes de piétinement comme cela a été constaté dans les réserves d'Eyne et du Néouvielle par exemple. Les limites et les contraintes de pratiques incluses dans les réglementations concernent essentiellement l'écobuage et les feux pastoraux. Nous avons pu en effet relever des cas de brûlages non maîtrisés qui sont survenus dans des espaces protégés[187] et ont occasionné des dégâts. Ces réglementations ont pu déplaire aux éleveurs, certains estimant être gênés par les contraintes réclamées et par l'intrusion dans la conduite de leurs propres pratiques[188]. A l'expérience, une prise de conscience collective s'est accomplie progressivement et ces réglementations ne sont pas remises en cause aujourd'hui.

L'exercice d'un pastoralisme de type transhumant est lié à la capacité des éleveurs à se procurer des ressources fourragères suffisantes le reste de l'année. Outre les apports extérieurs, la majeure partie des zones de production des cultures fourragères, telles que les prairies de fauche, se situent généralement hors des espaces protégés de montagne. Beaucoup de gestionnaires qui souhaitent conduire une politique active en direction du pastoralisme ont constaté qu'ils devaient également étendre leur action à l'extérieur de leur zone d'influence réglementaire.

Cependant, si des gestionnaires ont initié des partenariats avec le monde pastoral, l'intervention hors des zones protégées ne fait bien entendu pas partie de leurs attributions. Les dispositifs MAE ont offert aux gestionnaires d'espaces protégés une première occasion d'intervenir à une plus large échelle sur le pastoralisme. C'est ce qu'a tenté de faire le parc national des Pyrénées en participant au programme de restauration des granges foraines en Hautes-Pyrénées, lancé dans le cadre de l'Article 19. Les parcs, structures dotées de moyens plus étendus et caractérisés par une superficie relativement vaste et répartie sur plusieurs secteurs géographiques, constituent d'ailleurs une catégorie d'espaces protégés à analyser plus précisément.

Le pastoralisme au sein du parc national des Pyrénées

A partir de l'application du premier Programme d'Aménagement (1973), le parc est intervenu comme appui financier pour la réalisation d'équipements pastoraux, sur la base des requêtes formulées par les communes. A travers cette

[187] Par exemple dans la réserve d'Ossau en 1985 et dans celle de Mantet en 1988.
[188] En matière d'écobuage mais aussi dans les dispositifs de plusieurs réglementations d'ENP prévoyant la possibilité d'une intervention du préfet sur avis du CCG pour moduler les pratiques de pâturage (réserves naturelles d'Eyne, Py, Mantet, Prats-de-Mollo, Jujols, Nohèdes et Conat et de Nyer) ou la gestion des ouvertures et fermetures des estives (réserves volontaires du Pibeste et d'Aulon par exemple).

TABLEAU 13 - BILAN DES SUBVENTIONS ACCORDEES AUX AMELIORATIONS PASTORALES DANS LE CADRE DES CREDITS D'ACCOMPAGNEMENT (1978/ 2001)

Secteurs géographiques par vallées	Ensemble des travaux financés (en k€)	Ratio (en % du total financé sur la zone parc)
Parc	**1 775**	**100**
Aspe	494	27,8
Ossau	285	16
Apports communs	300	16,8
Total Pyrénées-Atlantiques	**1 079**	**60,6**
Azun	44	2,5
Cauterets	72	4
Luz	153	8,6
Aure	140	7,9
Ouzom	23,5	1,3
Bas Lavedan	11	0,6
Haute-Bigorre	15	0,8
Apports communs	237	13,3
Total Hautes-Pyrénées	**696**	**39,4**

CARTE 7 - LES EQUIPEMENTS PASTORAUX FINANCES PAR LES CREDITS D'ACCOMPAGNEMENT DANS LE PARC NATIONAL DES PYRENEES (1978 / 2001)

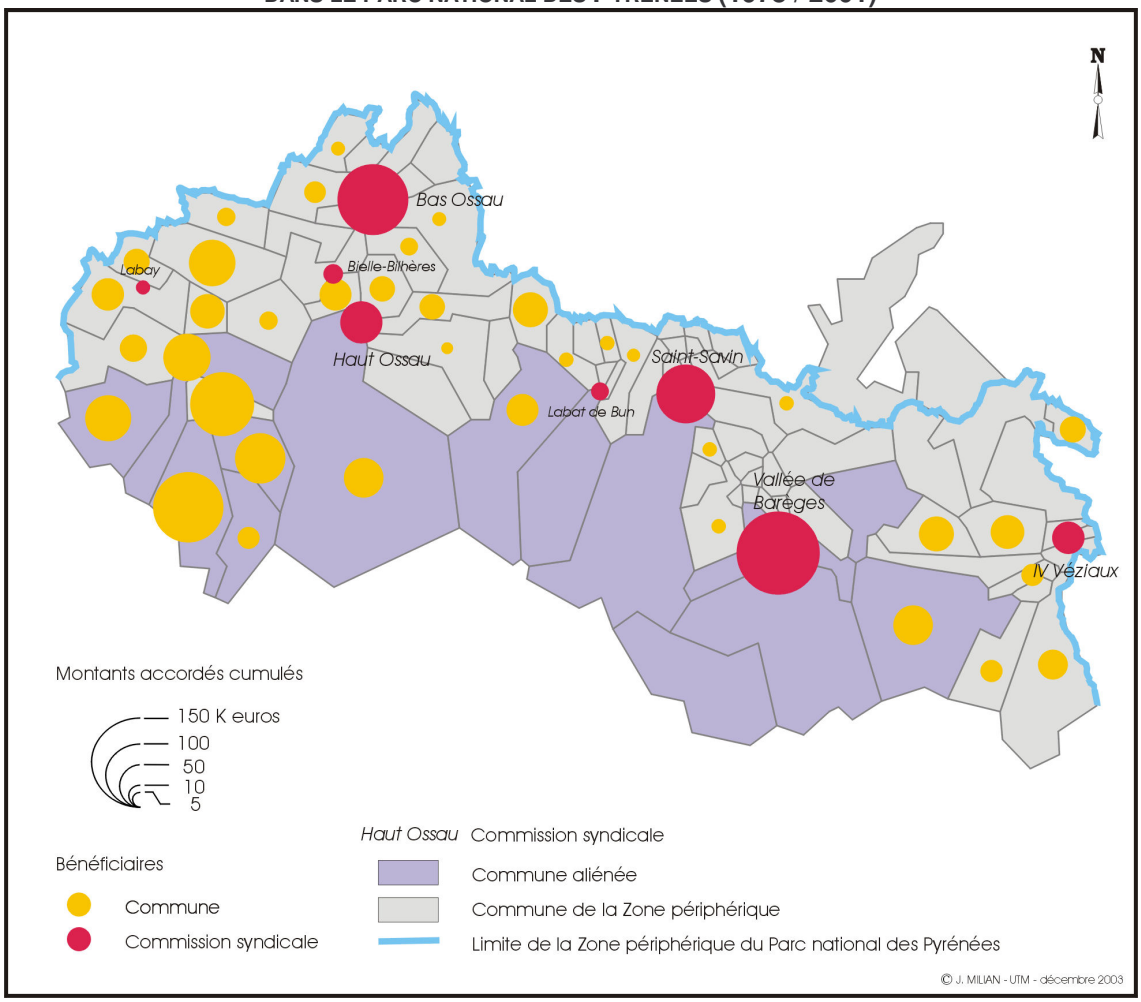


FIGURE 14 - DISTRIBUTION DES SUBVENTIONS ACCORDEES AU TITRES DES AMELIORATIONS PASTORALES SUR LES CREDITS D'ACCOMPAGNEMENT DU PARC NATIONAL DES PYRENEES (1974/2001)

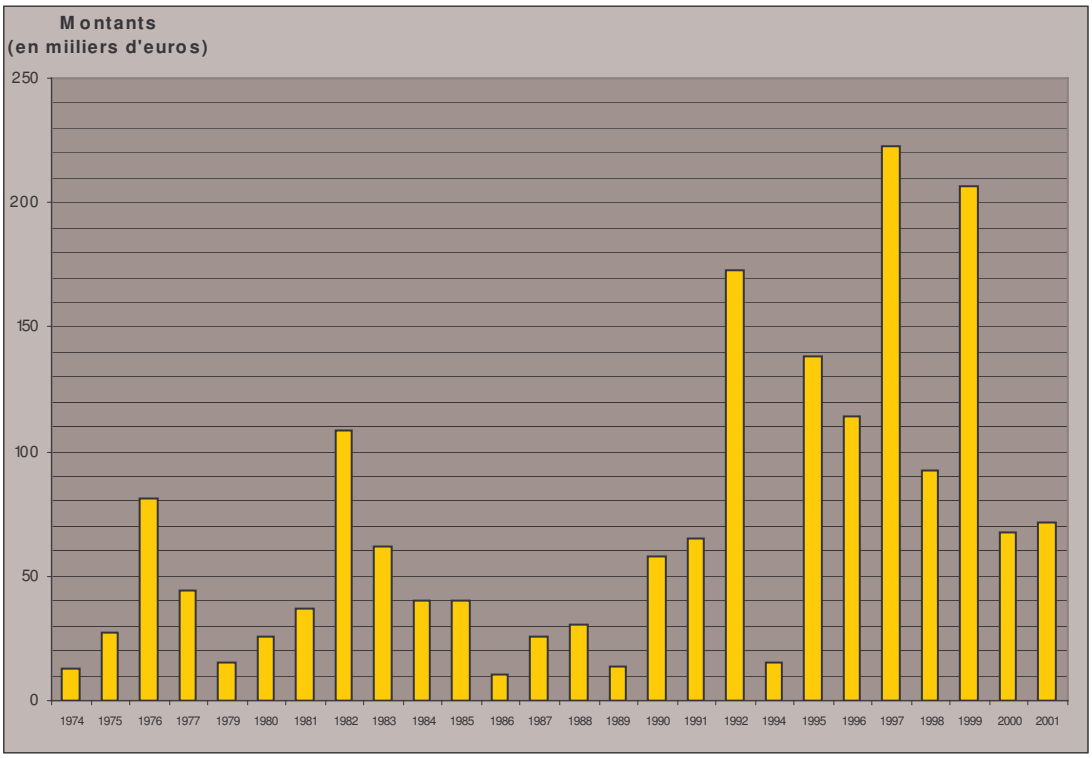
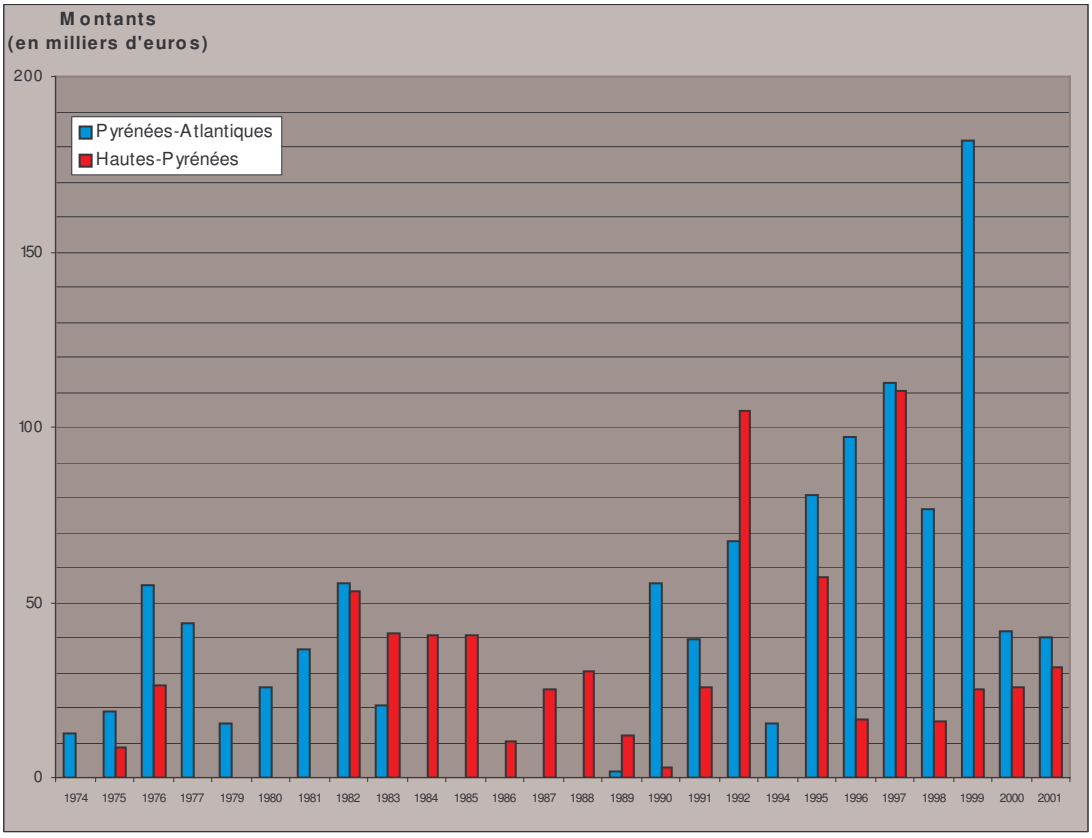


FIGURE 15 - REPARTITION DES VOLUMES DE SUBVENTIONS PASTORALISME PAR ZONE GEOGRAPHIQUE DU PARC (1974/2001)



Note : Les montants sont calculés sur la valeur courante des devises.

politique financière d'accompagnement, un soutien conséquent a été apporté à la filière pastorale[189].

Les figures ci-contre témoignent des différentes phases qui se sont succédées dans la politique de soutien financier au pastoralisme :

- Au cours des années 1970, les crédits sont essentiellement destinés aux vallées d'Aspe et d'Ossau, pour la restructuration de ces zones pastorales encore dynamiques.
- Pendant les années 1980, un rééquilibrage de la politique de soutien en direction des Hautes-Pyrénées est opéré ; tassement des volumes financiers, notamment lié aux difficultés d'alimentation du budget du parc à cette époque.
- Au début des années 1990, les volumes de subvention connaissent une augmentation régulière et le programme de soutien contribue à financer des équipements importants ; le parc a alors développé notamment une politique de création de centres pastoraux destinés à regrouper les éleveurs ; mais cette initiative, peu conforme aux pratiques (estivage individuel), n'a pas eu les résultats escomptés selon les intéressés.
- La fin des années 1990 est marquée par l'inflation des volumes de subvention, principalement à destination du Béarn en raison des nouvelles réglementations imposées par l'Union Européenne pour la production fromagère.
- A partir de 2000 on enregistre une baisse des volumes financiers et un rééquilibrage entre les deux départements.

Sur l'ensemble de la période, l'essentiel des subventions a été utilisé dans les opérations de rénovation et d'entretien des cabanes ; certaines ont connu d'ailleurs plusieurs générations de travaux. Quelques équipements ont drainé beaucoup de subventions. Mais en dépit de leur importance globale, les effets de l'intervention financière du parc ont été quelque peu dilués, en raison de deux éléments :

A l'instar d'autres domaines, l'intervention en matière de revalorisation pastorale affichée dans le plan de 1966 et surtout dans le Programme d'Aménagement de 1972 a reposé essentiellement sur les équipements. Le parc a longtemps été dépourvu de spécialiste sur la question pastorale, ce qui a limité la mise en place d'une politique active dans le développement du pastoralisme. Il n'y a pas eu de véritable chargé de mission sur le pastoralisme avant 2001.

Le mode de fonctionnement de l'attribution des crédits est également en cause. Jusqu'en 1998, ceux-ci ont été distribués de manière quasi systématique ; il

[189] Les éleveurs locaux mais aussi les éleveurs extérieurs de plus en plus nombreux à envoyer leurs bêtes estiver à l'intérieur du parc.

n'y a pas eu réellement de planification quant à leur emploi. Cet écueil n'est d'ailleurs pas spécifique au domaine agropastoral (cf. Chapitre Sept). Le système de la plus-value des 10 % systématiques[190] a été la formule la plus couramment employée même si occasionnellement, la contribution a pu être plus importante sur certains ouvrages présentant des surcoûts de construction liés à leur intégration paysagère et aux contraintes architecturales (jusqu'à 30 % des montants des travaux).

Le parc a été beaucoup critiqué lorsqu'il a décidé de modifier le mode d'attribution des crédits à destination du pastoralisme. Cette évolution a été défendue par la direction sur le double argument d'une part de la croissance constante des volumes financiers accordés au pastoralisme au cours des années 1990 et d'autre part de la pression des Régions, devenues des partenaires financiers primordiaux pour le parc, qui ont souhaité la mise en place d'une politique plus ciblée sur les enjeux de protection associés aux pratiques pastorales et sur l'amélioration de la qualité d'intégration paysagère des constructions.

Dans la deuxième moitié des années 1990 en effet, confronté à de nombreuses demandes mais aussi à des problèmes budgétaires, le parc n'a plus été en mesure d'intervenir rapidement sur les demandes de financement de travaux. Les retards dans le déblocage des crédits de paiement ont pu aller jusqu'à plus de deux ans et le nombre de demandes ne pouvait plus être couvert dans son intégralité. A l'occasion de la contractualisation du XII^{ème} CPER en 2000 et conformément aux orientations affichées dans le quatrième Programme d'Aménagement[191], le parc a révisé sa politique de soutien, en souhaitant cibler son intervention sur des projets particuliers, privilégiant l'impact environnemental. Les projets étant désormais sélectionnés en fonction de critères d'éco-conditionnalité et/ou paysagers, la part de cofinancement est en conséquence plus importante (30 à 50 % des coûts).

La fin du système de la bonification systématique des 10 % s'est rapidement traduite par l'idée que « *le parc renonçait à aider le pastoralisme* » et a été interprétée par des leaders politiques et syndicaux locaux comme la volonté d'imprimer une « *orientation environnementaliste* » aux crédits d'accompagnement[192]. Nous développerons plus en détail dans le Chapitre Sept l'importance de ce programme d'accompagnement et les modalités de son utilisation.

[190] Dans l'ensemble de la Zone Montagne, l'Etat prend en charge 60 % des montants des travaux à vocation pastorale. Ce ratio était passé à 70 % par décision du Conseil d'Administration en 1976, le parc apportant une plus-value de 10 % automatique sauf pour les travaux concernant des pistes.
[191] Notamment le soutien au pastoralisme traditionnel de qualité par des actions d'incitation au gardiennage des bêtes taries, ce qui implique donc une orientation sur les pratiques pastorales.
[192] Débats du Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées.

ENCADRE 8
NOUVELLE LIGNE DE PROGRAMMATION DU PARC NATIONAL DES PYRENEES
" SOUTIEN AUX ACTIVITES ECONOMIQUES GESTIONNAIRES DE L'ESPACE "
(TITRE II DES OPERATIONS INSCRITES AUX XII^{EME} CPER)

- Opérations portant sur l'amélioration architecturale des cabanes pastorales : incitation à l'utilisation de matériaux traditionnels ; Taux de subvention : 50 %
- Granges foraines : poursuite de l'opération engagée avec l'Article 19 dans les Hautes-Pyrénées : Taux de subvention : 60 %
- Approvisionnement des estives (héliportages et muletage)
- Opérations de promotion des pratiques et des filières locales : Taux de subvention : 30 %

Il est à noter que désormais certaines opérations relèvent également du titre I "Paysage et patrimoine culturel" :

- Insertion paysagère de bâtiments agricoles : Taux de subvention : 30 %
- Opérations pilotes de reconquête des espaces : mise en place de CTE : Taux de subvention : 30 %

En fait, les montants de subvention pourvus par le parc sont à première vue secondaires pour les professionnels par rapport à d'autres lignes de financement mobilisables telles que les fonds structurels européens et ceux du CPER principalement, les fonds LIFE et FGER secondairement ainsi que les dispositifs d'aide des Conseils généraux. Ils ont cependant été beaucoup sollicités et l'ont été de manière croissante au cours des quinze dernières années, ce qui a conduit à une distorsion complète, d'abord entre les besoins et les possibilités d'intervention de l'établissement, mais aussi éthique, l'aide du parc étant alors considérée comme une source automatique de cofinancement des améliorations rurales.

Ainsi un ancien directeur du parc reconnaissait que « *l'ampleur des financements nécessaires à la mise aux normes des cabanes* [pastorales] *du Haut-Béarn échappe aux capacités financières du parc* »[193]. Certains élus ont d'ailleurs fustigé les dépenses excessives qu'octroyait le parc au pastoralisme[194]. Les agents sont d'ailleurs conscients des limites de la capacité d'intervention du parc et du besoin d'une lisibilité plus claire de son action dans ce domaine en ne se limitant pas au simple volet financier :

> « *Que le parc développe une ligne d'action claire et dynamique sur le pastoralisme, c'est très important, c'est une action typiquement "parc"* […] *Mais il faut relativiser, notre action, ce n'est pas réellement sur les budgets qu'elle peut être importante, c'est surtout sur notre capacité d'expertise.* »[195]

[193] Intervention du directeur du parc en réunion du Conseil d'Administration du Parc national des Pyrénées (18/05/1999).
[194] « *Il faut arrêter de ponctionner les crédits pour ce genre de problèmes qui se posent ailleurs aussi et pour lesquels on trouve des financements* » Intervention de M. Moulia, maire d'Accous, en séance du Conseil d'Administration du 18/05/1999.
[195] Entretien Chargée de mission pastoralisme, Parc national des Pyrénées, 2003.

Traditionnellement, outre le cofinancement des améliorations pastorales, l'établissement s'est engagé sur d'autres actions de partenariat avec le monde pastoral. Certaines ont impliqué financièrement l'établissement :

- Le système d'héliportage aux bergers travaillant en estive, créé par le FIEP est pris en charge par le parc à partir de 1983, en ponctionnant une partie des frais sur les crédits d'accompagnement, et gérée conjointement avec l'IPHB* depuis 1994 pour la partie béarnaise.
- L'indemnisation des dégâts imputés à la grande faune sur les troupeaux[196], un temps déléguée à l'IPHB pour la partie béarnaise.
- Le cofinancement de l'opération mise en place dans le cadre de la réhabilitation des granges foraines situées en zone intermédiaire[197], élément important du paysage montagnard et de l'activité agropastorale, mais dont les résultats ont été mitigés (une vingtaine de granges foraines seulement ont été restaurées) ; en outre, le financement de ce type d'opérations nécessite des montants trop importants pour les capacités budgétaires du parc ; il a donc laissé aux régions le soin de poursuivre cette opération par les financements FEDER.

D'autres actions ont concerné la participation du parc à l'organisation des activités pastorales, destinées à acquérir une meilleure connaissance de l'activité et à prévenir d'éventuels problèmes :

- A partir de 1984, le parc a conduit régulièrement des inventaires sur les pratiques et les cheptels placés en estive[198].
- La participation au suivi sanitaire des troupeaux.
- La participation à l'élaboration du cahier des charges dans la démarche AOC viande mouton de Barèges-Gavarnie, notamment pour la caractérisation du régime alimentaire des animaux.
- La participation à la mise en œuvre du programme CTE entre 2000 et 2002.

En dépit de ces nombreuses implications, le parc n'est pas cependant devenu un des acteurs leaders dans le domaine pastoral car son action doit compter avec d'autres organismes « *puissamment structurés* »[199], avec lesquels le partenariat est indispensable : les DDAF, les Chambres d'Agriculture, des organismes liés aux OPA

[196] Dont le premier dispositif fut mis en place par la Fédération nationale des chasseurs dans les années 1960.
[197] Ce programme concernait la partie bigourdane du parc. Une convention passée avec les propriétaires prévoit que la grange et la parcelle soient consacrées à un usage agricole pendant une durée de dix années au minimum.
[198] Depuis 1984 est effectuée chaque année une enquête pastorale sur les estives de la zone centrale et des secteurs proches (40 000 ha d'estives concernés) ; l'objectif est d'une part de mesurer l'évolution de la charge animale présente et de mettre en perspective les dynamiques bioécologiques constatées avec les évolutions de pratiques.
[199] Entretien Chef du Service Développement du Parc national des Pyrénées, 2001.

tels que le Centre ovin d'Ordiarp dans les Pyrénées-Atlantiques et le service pastoral des Hautes-Pyrénées et enfin l'IPHB.

Le troisième Programme d'Aménagement tenta de mieux encadrer l'action du parc, en dégageant comme pistes de travail l'étude de la productivité des estives, conscient qu' « *il s'agit d'un travail en profondeur visant à transformer des comportements techniques, économiques, sociaux. C'est donc un travail lent, impliquant une dynamique d'animation du milieu avec ses conséquences potentielles sur la vie collective*. »[200]. Mais le parc est-il justement en mesure de mettre en place une réelle ingénierie écoagronomique ?

De fait, l'intégration réciproque des enjeux pastoraux et environnementaux a été, selon certains membres du personnel, longtemps limitée par la méconnaissance de la qualité écologique réelle des milieux inclus dans le parc et de leurs dynamiques d'évolution[201]. Ce travail a commencé à être réellement effectué au sein du parc grâce aux orientations affichées dans le quatrième Programme d'Aménagement et aux moyens humains et financiers qu'il a permis de dégager pour cela. Ce programme a d'ailleurs resitué les enjeux de préservation du pastoralisme montagnard parmi les principales actions du parc :

> « *Si l'enjeu premier de la zone centrale est bien sa préservation et sa gestion au plus près possible de l'intérêt de la nature, la profondeur de l'empreinte du pastoralisme sur ses écosystèmes et ses paysages est telle qu'il importe d'en assurer l'avenir, dans le respect des exigences de l'espace protégé*. »[202]

La prise en charge du service scientifique par un ingénieur du CEMAGREF en 1998 a été un élément important dans le développement de cette nouvelle stratégie. La construction d'une démarche d'acquisition de connaissances et de savoir-faire sur l'interface entre les enjeux zootechnique et les enjeux de protection s'est faite avec le démarrage de l'expérience des diagnostics écopastoraux. Cette démarche, importée des parcs alpins et inscrite dans le quatrième Programme d'Aménagement, a essayé de capitaliser un certain nombre d'expériences et de connaissances de terrains pour lancer ce travail de recoupement. En se fondant sur la construction d'une méthode qualitative reposant sur une double approche phytoécologique et pastorale des milieux de pelouse, une connaissance plus pratique du fonctionnement des estives peut être obtenue. Cette dynamique de travail de recherche-action est exploitée dans le plan de gestion de la réserve du Néouvielle[203] qui a prévu la réalisation d'un plan pastoral et dans la préparation des documents d'objectifs Natura 2000 dont le parc a la charge. Si elle n'en est pas à l'origine, la

[200] PNP, Programme d'Aménagement 1986/1990.
[201] Entretien Ancien Chef du Service Scientifique du Parc national des Pyrénées, 2001.
[202] PNP, Programme d'Aménagement 1998/2002.
[203] Gérée rappelons-le par le parc national des Pyrénées (PNP, 1999, Plan de gestion de la réserve naturelle du Néouvielle 2000-2004).

mise en place du programme européen a cependant dynamisé cette entreprise de par ses objectifs de qualification de l'état de conservation des habitats et de leur dynamique d'évolution.

Le pastoralisme dans les parcs espagnols

Si l'économie pastorale est encore présente dans les parcs nationaux pyrénéens et leurs zones périphériques, elle y est considérablement amoindrie en regard des maxima historiques, voire se trouve en situation moribonde dans certains secteurs. Les politiques publiques ont une part de responsabilité importante dans cette évolution. Les dispositifs de soutien à l'élevage en Espagne ont favorisé le développement en zone basse des élevages non transhumants, bovins notamment, mais aussi porcins et aviaires, au détriment des pratiques transhumantes traditionnelles. Par ailleurs, le système du gel des terres issu de l'application de la réforme de la PAC en 1992 a favorisé l'abandon d'une grande partie des finages de montagne et fragilisé l'équilibre agro-écologique des pratiques pastorales.

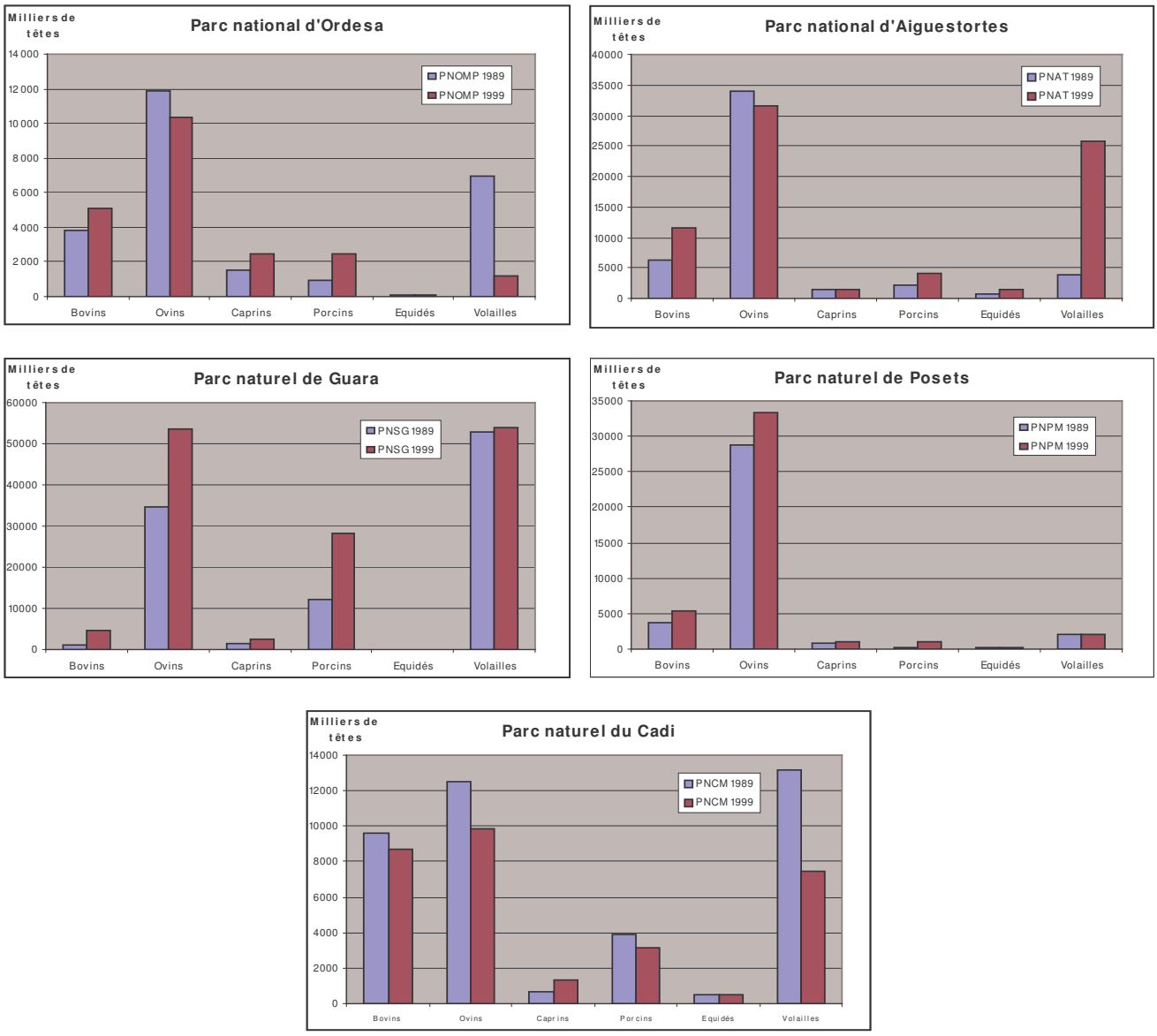
Dans le parc d'Aiguëstortes, l'élevage transhumant est en fort réel déclin : seuls viennent encore estiver dans le parc quelques troupeaux locaux de brebis. L'orientation économique des *comarcas* de ce secteur des Pyrénées, qui s'est reportée essentiellement sur le tourisme dans le courant des années 1980, a délaissé la filière pastorale. Dès le début des années 1990, le secteur primaire ne représentait plus que 10 % des actifs dans les *municipios* de l'AISE du parc contre une moyenne de 30 % dans ceux du parc d'Ordesa[204]. Le PRUG de 1993 était quasiment muet sur les activités pastorales, signe de la marginalisation de cette activité.

La zone du parc d'Ordesa est marquée par une présence plus importante du pastoralisme et plus généralement du secteur agricole. Les effectifs des cheptels transhumants à l'intérieur du parc d'Ordesa se sont stabilisés depuis une décennie. Ils se partagent à peu près équitablement entre troupeaux d'éleveurs locaux, ceux installés dans les villages des épaulements, donc situés en pleine montagne, où se pratique encore la transhumance hivernale vers la basse vallée du Cinca ou la vallée de l'Ebre, et troupeaux extérieurs, provenant des basses vallées de l'Ara et du Cinca. La pression pastorale est un peu plus importante en limite du parc, notamment dans la Sierra de Sesa, en dépit de la présence au cœur du parc de grandes zones de transhumance historiques[205].

L'activité pastorale résiste également bien dans les *municipios* de la zone d'influence socioéconomique (ZISE) du parc des Posets-Maladeta, dans la vallée de

[204] Cf. Annexe 08.
[205] Les pâturages de Góriz au pied du Mont Perdu accueillaient encore dans les années 1950 près de 25 000 brebis et plus de 250 têtes de gros bétail (DAUMAS M., 1970, op. cit.). Le cheptel transhumant actuel est dix fois moins important.

FIG. 16 - DYNAMIQUES DE L'ELEVAGE DANS LES AIRES D'INFLUENCE SOCIO-ECONOMIQUE DES PARCS PYRENEENS ESPAGNOLS : COMPOSITION DES CHEPTELS



Note : Parc naturel de Guara : n'ont pas été comptabilisés les *municipios* de Huesca (hors zone de montagne) et de Sabiñanigo (trop vaste et s'étendant en grande partie sur la zone intramontagnarde de la Canal de Berdún).

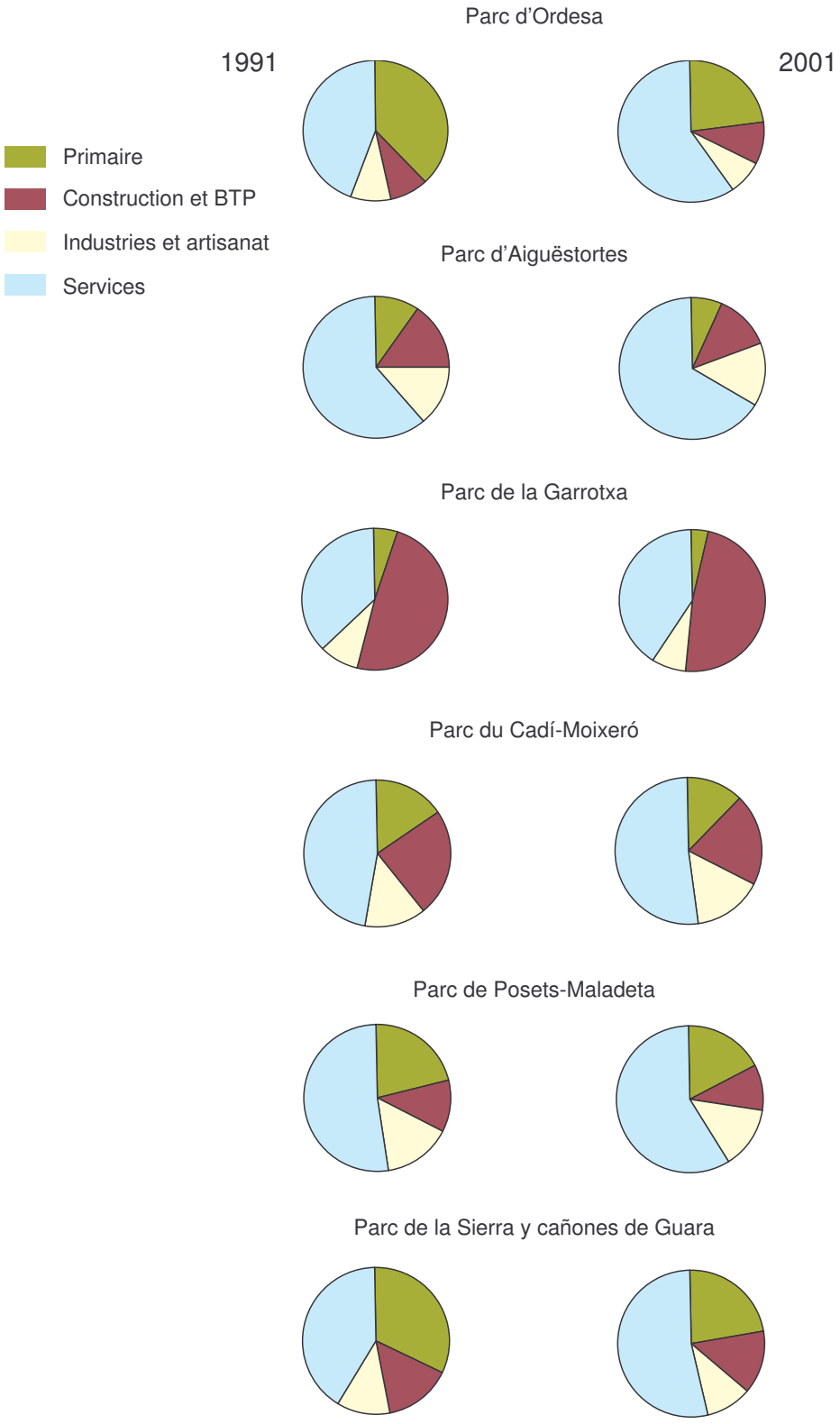
Gistaín où les filières agricoles sont assez diversifiées, moins dans la vallée de Benasque dont la morphologie a permis le développement d'une importante culture de prairies mécanisée et d'un élevage sédentaire. L'estivage est encore assez important dans le parc, qui abrite plusieurs *puertos*[206] réputés. Comme à Ordesa, les estives accueillent des troupeaux locaux et des troupeaux extérieurs, provenant généralement des sites d'hivernage, dans les vallées du Cinca et de la Noguera Ribagorzana.

Les services du Département aragonais de l'Environnement (DMA*) souhaitaient encourager l'élevage caprin dans les zones gagnées par les formations arbustives, notamment sur les marges méridionales des sierras intérieures mais cet objectif n'a pas été suivi d'effet. Le pastoralisme est plus sporadique dans les parcs naturels catalans. Celui de la Garrotxa est installé dans un bassin agricole qui n'est pas concerné par le pastoralisme transhumant. Plusieurs *municipios* du parc du Cadí-Moixeró n'offrent plus qu'une activité agricole réduite, notamment suite à de nombreuses cessations d'activité non suivies d'une reprise des exploitations.

L'activité pastorale a été très importante dans le territoire du parc naturel de la Sierra y cañones de Guara jusqu'à la décennie 1960 du fait de la présence de zones de pâturages d'hiver pour les troupeaux des hautes vallées. Même si des systèmes de locations furent maintenus, elle a beaucoup souffert des programmes de reboisement et des expropriations publiques. Son état actuel ne répond guère aux aspirations qu'avaient formulées des scientifiques, écologues et géographes, dans les années 1970, qui souhaitaient voir constitué à Guara un « *parc naturel d'élevage, accueillant aussi des citadins, mêlant production et récréation* »[207]. La relance du pastoralisme n'a pas été placée au cœur du projet du parc. Outre quelques règles sanitaires, le PORN se contente de préciser que « *sera établi un programme pour la restauration de prairies et l'amélioration des activités pastorales dans les zones abandonnées* »[208] et souhaite que les dispositifs agri-environnementaux soient mobilisés sur ce territoire. La transhumance est encore un peu pratiquée sur les estives de Guara et de Cubilas ; un embryon d'économie pastorale subsiste dans les vallées de Rodellar, de Peonera et dans la haute vallée du *río* Vero. Dans les *municipios* de la bordure méridionale, au climat résolument méditerranéen, la production s'est tournée vers les filières porcine et aviaire ; l'élevage ovin a également connu une forte progression, essentiellement liée au développement des exploitations non pastorales. La relance pastorale tant souhaitée ne s'est donc pas traduite dans les faits.

[206] Il s'agit des zones d'estives, appelées *muntanyas* en Catalogne.
[207] ISUS A., 1988, op. cit.
[208] PARQUE NATURAL DE LA SIERRA Y CAÑONES DE GUARA, 1997, PORN, article 6.2.3.

FIG. 17 - EVOLUTION DU PROFIL D'ACTIVITE DANS LES ZONES D'INFLUENCE DES PARCS ESPAGNOLS (EN % DES ACTIFS)



Les graphes soulignent la poursuite de la tertiarisation des économies locales au cours de la décennie 1990, pour tous les parcs. Notez la forte diminution du secteur primaire dans la ZISE du parc d'Ordesa, la plus importante en valeur relative.

Dans la loi de reclassification du parc d'Ordesa, le pastoralisme était considéré comme une activité traditionnelle devant bénéficier d'une attention particulière à l'intérieur même du parc : « *Parmi les usages traditionnels dans le domaine agricole, seront l'objet d'une protection spéciale, les activités pastorales qui contribuent au maintien des équilibres qu'elles ont générés* »[209]. Le PRUG de 1995 a précisé les orientations de la gestion agricole du parc : « *on tendra à supprimer les activités agricoles à l'intérieur du parc tout en respectant les droits des utilisateurs traditionnels* ». Seule l'élevage extensif et la fauche des prés ont été considérés comme activités traditionnelles dans le périmètre du parc[210]. L'activité pastorale est donc conservée plus qu'encouragée, interprétée comme un outil contribuant aux objectifs de « *maintien des équilibres* » au sein du parc, c'est-à-dire les équilibres physico-écologiques et paysagers. Selon l'un de ses agents, « *l'équipe du parc tient absolument au maintien du pastoralisme dans la zone parc car c'est fondamental pour le maintien du paysage et son entretien* »[211]. Néanmoins, l'implication de l'équipe gestionnaire du parc sur les questions pastorales est assez ténue. Conformément aux dispositions du PRUG de 1995, un travail de réflexion sur la constitution d'un plan d'action relatif à l'élevage était prévu mais il n'a concrètement été initié qu'en 2001. La même démarche a prévalu dans le parc d'Aiguëstortes, où l'inventaire des pratiques pastorales prévu par le PRUG était avant tout destiné à connaître la répartition des charges pastorales.

L'interaction entre protection active et pastoralisme a longtemps été délaissée par les gestionnaires des parcs. Le plaidoyer des scientifiques naturalistes, et plus particulièrement des botanistes, pour que soit organisée une plus forte intégration de l'élevage dans la planification de la gestion des parcs remonte pourtant à plusieurs décennies[212]. Ce sont d'ailleurs eux qui effectuent la plupart des travaux de recherche sur les interactions entre pratiques d'élevage et évolution de la biodiversité et sur l'évolution socioéconomique des filières d'élevage. Ce travail a notamment été engagé depuis longtemps dans la vallée de Broto par l'équipe de l'Institut pyrénéen d'écologie de Jaca, antenne de l'Université de Saragosse. L'équipe du Pr. Fillat travaille peu sur le parc lui-même car, explique t-il, « *je préfère travailler à l'extérieur du parc* [dans la zone d'influence]*, pour éviter les tracas politico-administratifs. C'est difficile de pouvoir mener un programme suivi dans le parc* »[213]. Le principal secteur d'étude de cette équipe ces dernières années a été le finage du village de Frajén, situé à l'entrée de la *ribera* de l'Ara et donc à

[209] Loi de reclassification de 1982, art. 3.4.
[210] PARQUE NACIONAL DE ORDESA Y MONTE PERDIDO, PRUG, 1995.
[211] Entretien Guide-naturaliste du Parc national d'Ordesa.
[212] VILLAR L. & MONTSERRAT P., 1995, "Función del pasto en los espacios naturales protegidos y su entorno", Actas de la XXXV Réunión científica de la SEEP, Tenerife, p. 9-12.
[213] Entretien professeur de biogéographie, Institut pyrénéen d'écologie de Jaca, 2002.

l'extérieur du parc. Le pastoralisme transhumant pratiqué dans le parc est donc peu étudié.

En dépit de son relatif maintien, le pastoralisme dans la région d'Ordesa souffre de problèmes structurels importants. La plupart des éleveurs transhumants sont des pluriactifs. La garde des troupeaux constitue ainsi un problème, ici comme sur une grande partie du versant pyrénéen espagnol. Si les troupeaux bovins ne sont pas gardés de manière constante, pour les ovins en revanche, la pratique du regroupement de troupeaux appartenant à de nombreux petits éleveurs nécessite la présence de bergers. Or, les éleveurs sont confrontés à un problème de vieillissement de la profession de pâtre et de désintérêt des jeunes générations pour cette profession, encore plus prononcé que sur le versant français où elle a fait l'objet de tentatives de revalorisation[214]. Les estives de Góriz, la grande zone d'estive située à l'intérieur du parc d'Ordesa, accueillent ainsi en fin de saison plusieurs milliers de brebis qui ne sont gardées que par un seul berger.

Afin de remédier à cette situation et en l'absence d'école de formation sur le versant espagnol, un partenariat a été passé récemment avec l'école de formation des bergers d'Etcharry dans le Pays basque français pour le développement d'une formation de bergers en vallée de Broto[215]. Outre son déficit d'image sur le plan culturel, le peu d'attrait que revêt aujourd'hui le pastoralisme transhumant comme perspective socioprofessionnelle[216] s'explique également par l'état d'esprit des éleveurs. Un membre de l'Institut universitaire de Jaca analyse ainsi :

> *« Globalement, les éleveurs d'aujourd'hui qui vivent dans les vallées du parc, restent dans une approche de rentabilité. Je pense qu'il y aura plus de possibilités avec les jeunes générations qui sont plus sensibilisées aux problèmes environnementaux. Il faut bien séparer les éleveurs actuels de ceux du futur.»* [217]

Pourtant, dès les années 1970, l'ICONA avait engagé des mesures de financement pour le pastoralisme de montagne, notamment la rénovation des cabanes sans qu'il y ait cependant réellement une action suivie de la part des autorités espagnoles en faveur du pastoralisme de montagne avant 1982 et la promulgation de la loi spécifique à l'agriculture de montagne dont nous avons parlée précédemment. Celle-ci a engagé au sein des politiques publiques un changement de regard sur les rôles sociaux et environnementaux du pastoralisme.

Avec les évolutions politiques et juridiques des années 1990 et du début des années 2000, les éleveurs ont obtenu plus de reconnaissance dans les dispositifs de concertation et de gestion des parcs. Ils ont intégré les *patronatos*, ce qui n'était pas

[214] Entretien professeur de biogéographie, Institut pyrénéen d'écologie de Jaca, 2002.
[215] Mise en place dans le cadre d'un programme Interreg III.
[216] MONTSERRAT P. & VILLAR L., 1999, "La evolución del mundo rural y perspectivas para un desarrollo global, integrado, con futuro", Jornada técnica : Mundo rural y Medio ambiente, Barbastro, 30/01/1997.
[217] Entretien professeur de biogéographie, Institut pyrénéen d'écologie de Jaca, 2002.

forcément le cas auparavant[218], notamment à Ordesa mais il n'y a toujours pas de représentant des éleveurs au *patronato* du Parc d'Aiguëstortes, ce qui atteste que leur marginalisation socio-économique perdure.

Le budget des parcs nationaux espagnols inclut désormais une ligne financière de contribution à la réalisation d'équipements ou d'aménagements à l'intérieur des parcs[219]. Cependant, les investissements directement destinés à la construction ou à l'amélioration d'infrastructures pastorales restent d'un faible niveau dans les deux parcs nationaux pyrénéens. Dans le parc d'Ordesa par exemple, ils étaient compris dans une fourchette de 10 à 36 k€/an entre 1996 et 2000. A partir de cette date, la part consacrée au pastoralisme est devenu plus importante : 152,7 k€ pour l'exercice 2001 et 135 k€ pour 2002. Cette nette hausse s'explique en partie par l'augmentation sensible du budget du parc à partir de 2000[220]. Malgré cette évolution, les investissements directs pour le pastoralisme ne représentent qu'à peine plus de 5 % du total des investissements du parc. De même, l'intervention financière dans le cadre des régimes de subventions de l'Organisme autonome des parcs nationaux[221] a été assez faible dans le domaine pastoral.

Pourtant, l'équipement pastoral dans le parc et sa zone périphérique de protection est encore jugé insuffisant par les éleveurs et leurs bergers ont des conditions de vie difficiles pendant la saison d'estive. Au-delà des aspects relatifs à la salubrité des équipements et au confort, des problèmes techniques de premier plan ne sont toujours pas pleinement résolus : dans un haut massif calcaire sous influence méditerranéenne, fortement fréquenté en saison estivale, comme c'est le cas du Mont Perdu, la question de l'approvisionnement et de la qualité de l'eau est cruciale pour le pastoralisme. Or, les équipements pour le bétail en ce domaine sont insuffisants.

Dans les parcs naturels, les programmes de subventions et de financement des gouvernements autonomes ont également permis la réalisation d'équipements pastoraux, comme la construction ou la réfection de cabanes pastorales, notamment dans le parc naturel de Posets-Maladeta et dans celui du Cadí. Cependant, en Aragon comme en Navarre, l'essentiel du soutien au pastoralisme dans les espaces protégés passe en fait par le programme agri-environnemental. Dans les Pyrénées françaises comme espagnoles, on note un recouvrement territorial important entre les dispositifs agri-environnementaux et les espaces protégés. Les opérations agri-environnementales ont eu des effets variés de part et d'autres de la chaîne, en

[218] Cf. Annexe 08.
[219] Il s'agit du chapitre 6 des budgets, relatif aux "*inversiones reales*".
[220] En 2000, le budget des investissements du PNOMP est passé à 2,75 M€ soit une augmentation de 11 % par rapport à l'exercice précédent.
[221] Le fonctionnement du dispositif de subvention de l'OAPN sera décrit plus amplement dans le chapitre huit.

raison des spécificités de déclinaison dans chaque pays. Sur le versant français, elles ont subventionné l'entretien des zones intermédiaire et secondairement favorisé le redéploiement de certaines filières[222], avec des succès variés quant à leur efficacité environnementale. Leur deuxième génération a partiellement porté sur les zones d'estives. Elles ont surtout eu un impact important en réhabilitant la fonction sociale de l'agriculture[223] et en favorisant le principe de concertation locale autour des enjeux pastoraux qui sera encore plus déterminante dans la mise en place du dispositif Natura 2000.

En Espagne, nous avons vu que ce sont les scientifiques qui les premiers ont insisté sur le rapprochement entre les corpus de politiques de protection et de soutien à l'agriculture de montagne, afin de faire émerger un véritable développement rural montagnard permettant de répondre aux enjeux de maintien des paysages et de protection de la biodiversité. Certains ont milité pour la mise en place d'un « *élevage écologique* »[224], les politiques de la nature devant constituer un outil permettant de limiter la déprise rurale. Dans le courant des années 1990, le monde rural espagnol est sorti du seul registre des politiques agraires pour entrer dans une perspective de « développement intégré ». Cette évolution a fait changer la relation entre protection et pastoralisme car l'entretien des paysages et de la biodiversité est devenu, aux yeux des politiques publiques, le premier élément de légitimation du métier d'éleveur en zone de montagne.

La programmation des MAE a été plus tardive dans ce pays[225] et elle y a surtout été considérée comme un outil de préservation de la biodiversité. Leur application, plus technocratique qu'en France, n'a pas permis l'émergence de débats de fond sur la question pastorale en montagne[226]. Financièrement, le programme horizontal[227] a été réduit et les crédits ont essentiellement concerné le programme zonal (programmes spécifiques à certains secteurs) géré par les autonomies. Celui-ci a été effectué principalement en direction des espaces protégés (les zones RAMSAR,

---

[222] On citera par exemple le travail réalisé en Ariège et en Comminges par l'association RENOVA, composée d'arboriculteurs oeuvrant à la sauvegarde et à la revalorisation de cette filière ; RENOVA a pu bénéficier d'un CTE collectif en 2002.

[223] BARRUE-PASTOR M. & FOURNIE V., 1995, "Le paysage au centre de la dynamique de développement rural : l'article 19 en Ariège", p. 505-554 **in** ALPHANDERY P., BARRUE-PASTOR M., BILLAUD J.-P. & DEVERRE Ch., 1995, *Agriculture, protection de l'environnement et recomposition des systèmes ruraux : les enjeux de l'article 19*, rapport du PIREN, Comité Systèmes ruraux, 665 p.

[224] MONTSERRAT RECORDER P., 1992, "La gestión ecológico-cultural en el paisaje de montaña", *Pirineos*, n° 140, p. 53-73 ; MONTSERRAT P. & VILLAR L., 1997, op. cit.

[225] L'Article 19 n'a pas été appliqué en Espagne ; le dispositif MAE y a été initié en 1995 (Décret royal 51/1995 modifié par le décret royal 207/1996).

[226] BARRUE-PASTOR M., 2000, "L'intégration de la problématique environnementale dans la politique agricole européenne : analyse comparée en France et en Espagne", *Sud-Ouest Européen*, n° 7, p. 49-60.

[227] Ces grandes lignes ont été définies au niveau national, en accord avec la Commission Européenne. Elles étaient orientées autour de quatre axes : l'extensification des cultures céréalières, le maintien des races autochtones, le développement de l'agriculture biologique et la formation des professionnels agricoles aux enjeux environnementaux de leur métier.

les ZEPA et les parcs nationaux[228]), une large marge de manœuvre ayant été laissée par le gouvernement madrilène aux Communautés autonomes, qui ont disposé de 40 % des enveloppes pour établir leurs propres dispositifs régionaux, en désignant des "zones sensibles".

Ce dispositif a en fait incité les Autonomies à développer des régimes de protection supplémentaires ou à désigner de nouveaux territoires comme espaces protégés, afin de faire bénéficier certains territoires de fonds budgétaires européens plus importants. Le Parc naturel de Guara et sa zone périphérique tout entiers ont ainsi été désigné ZEPA (donc dispositif européen) en 1997[229] et ont été ainsi inscrits peu après sur la liste des territoires bénéficiaires aux MAE. Les sommes importantes allouées au programme agri-environnemental en direction des pratiques de gestion extensive, favorisées dans les espaces protégés mais aussi dans les MUP*, ont ainsi fait apparaître une nouvelle rente pour les *municipios* de la zone de montagne.

Depuis la mise en place du nouveau régime de subventions agri-environnementales en 2001[230], le gouvernement autonome aragonais (DGA) a insisté sur le lien entre le réseau Natura 2000 et le dispositif MAE[231]. La zone pyrénéenne aragonaise draine ainsi désormais la moitié des fonds agri-environnementaux gérés par la DGA et les quatre *comarcas* pyrénéennes[232] ont depuis l'automne 2002 l'exclusivité du dispositif de soutien agri-environnemental en relation avec les zones protégées. En dépit des protestations manifestées par une partie des représentants agricoles, le Conseiller autonome à l'agriculture a justifié ce choix, en mêlant aux critères traditionnels du "handicap physique" ceux de la fonction environnementale privilégiée des exploitations pastorales de montagne :

> « *Il est nécessaire de mettre en place des accords avec les éleveurs ; certains auront droit à ces aides en raison de la localisation de leur exploitation qui limite l'activité, d'autres parce que ce sont eux qui s'engagent à développer des pratiques écologiques et acceptent toute une série de contraintes à leurs pratiques* »[233]

[228] Dans le cadre du premier programme zonal, un zonage MAE a été mis en place sur le parc d'Ordesa et ses alentours (24 550 ha) pour lutter contre l'abandon pastoral avec comme double objectifs d'aider le pastoralisme extensif et de financer des opérations de débroussaillement. Le parc d'Aiguëstortes, non inclus dans le Réseau des parcs à l'époque, n'a pas bénéficié de ce programme mais a fait l'objet d'un dispositif d'intervention mis en place par la Generalitat de Catalunya.
[229] ZEPA d'une très grande superficie (plus de 80 000 ha), ce qui est très peu courant.
[230] Ordonnances du 20/02/2001 et du 19/03/2001 de la DA et du DMA* établissant le régime des aides agri-environnementales.
[231] Les nouvelles ZEPA déclarées par le DMA* entre 1999 et 2001 ont toutes bénéficié de fonds agri-environnementaux.
[232] La Jacetania, l'Alto Gallego, le Sobrarbe et l'Alta Ribagorza.
[233] Propos de Gonzalo Arguilé, Ministre du gouvernement aragonais pour l'agriculture (Communiqué de presse 09/2002).

TABLEAU 14 - ESPACES PROTEGES PYRENEENS ET DISPOSITIFS AGRI-ENVIRONNEMENTAUX

Secteur géographique	Programmes	Partenaires	Dispositifs actuels (en fonction des catalogue des mesures)
FRANCE			
Réserves naturelles des Pyrénées-Orientales : Nohèdes, Jujols, Py, Mantet, Prats et Eyne	Programme MAE-estives (initié en 1995)	Techniciens pastoraux (Association des AFP-GP ; SIME) ONF	➢ Programme CTE : Mesure 19.3. "Estives" ➢ Dispositif CAD depuis fin 2003
Parc national des Pyrénées Secteur bigourdan (hors parc)	Article 19 puis MAE - réfection des granges foraines - entretien des zones intermédiaires - réouverture des sentiers communaux	SD pastoral DDAF ; PNP ; CAUE 65	
Parc national des Pyrénées Secteur béarnais (hors et dans parc)	OLAE Gestion des estives (1993)	Chambre agricole 64 ; Centre départemental ovin ; IPHB	OLAE reconduite en 2003
RCFS du Mont Valier	OGAF-environnement 1995	Fédération pastorale de l'Ariège	
RNCFS Orlu	OLAE Gestion des estives Vallée de l'Oriège (1997)	SPF Orgeix-Orlu Fédération pastorale de l'Ariège	
ARAGON			
Parc national d'Ordesa	Programme zonal 1995 Nouveau programme 2001	DGA & MMA	➢ 9.1.3. Amélioration et conservation du milieu physique par la gestion des pâturages
ZEPA de Guara (dont Parc naturel)	Programme zonal 1997 Nouveau programme 2001	DGA (DMA)	8. Protection du paysage et prévention des incendies : ➢ 8.1. Maintien éléments paysagers ▪ 8.1.1. Maintien surfaces boisées non productives ▪ 8.1.2. Maintien petit patrimoine pastoral ➢ 9.1.3. Amélioration et conservation du milieu physique par la gestion des pâturages
Los Valles (ZEPA ; PORN en construction ; projet de parc naturel)	Programme zonal « zones sensibles : Vallées pyrénéennes » 1995 Nouveau programme 2001	DGA (DMA)	➢ 8.2. Compatibilité des systèmes d'élevage traditionnels avec la présence de l'ours et du loup ➢ 9.1. Amélioration et conservation du milieu physique
Parc naturel de Posets-Maladeta	Programme zonal « zones sensibles : Vallées pyrénéennes » 1995 Nouveau programme 2001	DGA (DMA)	➢ 8.2. Compatibilité des systèmes d'élevage traditionnels avec la présence de l'ours et du loup ➢ 9.1.3. Amélioration et conservation du milieu physique par la gestion des pâturages
Tous les LICs* aragonais pyrénéens	Nouveau programme 2001	DGA (DMA)	➢ 9.1.3. Amélioration et conservation du milieu physique par la gestion des pâturages
CATALOGNE			
Secteur Haute-Montagne pyrénéenne (ZEPA Aiguêstortes)	Programme zonal 1996	Generalitat (DARP)	Ajourné en raison de contraintes financières

4.2.3. LA DYNAMISATION DES FILIERES PASTORALES AU MOYEN DE DISPOSITIFS DE PROTECTION INNOVANTS

A la lumière des développements précédents, nous mesurons que notre interrogation sur les interrelations entre la protection de la nature et la dynamique des filières pastorales se structure autour de deux questions :

- Le débat sur la protection peut-il permettre de traiter les problèmes de reproductibilité agronomique et sociale auxquels est confronté le pastoralisme pyrénéen ?
- Les politiques de protection s'inscrivent-elles dans la tendance générale faisant des politiques de soutien à l'agriculture de montagne des outils contribuant à son instrumentalisation ? Nous pensons plus particulièrement aux externalités positives de l'agriculture de montagne telles que les définissent les économistes, celle-ci étant désignée comme un agent d'entretien paysager au service d'un projet de développement touristique.

La construction d'objectifs partagés entre éleveurs et gestionnaires de la protection

Jusqu'au début des années 1990, la création des grands espaces protégés n'a pas été suivie de la construction de véritables partenariats concrets et prospectifs entre les gestionnaires de ces parcs et les éleveurs, même si, avec le reformulation de ces outils au travers d'un référentiel de développement rural, plusieurs projets affichaient l'ambition de jouer un rôle de support à l'activité pastorale. C'était par exemple le cas du parc national des Pyrénées et nous avons constaté que, jusqu'à une période récente, la politique pastorale de cet établissement a été limitée à l'alimentation d'un dispositif financier. Les éleveurs et les gestionnaires d'estives ont en retour utilisé les dispositifs de protection et d'accompagnement financier pour améliorer leur outil de travail.

Cependant, dès le début des années 1980, des éleveurs ont su utiliser les cadres réglementaires de la protection afin de renforcer leurs propres positions dans la gestion de l'espace. Cela a par exemple été le cas lors de la création de la réserve naturelle de Mantet dans les Pyrénées-Orientales. La constitution d'une association foncière pastorale (AFP*) en 1977 devait permettre de résoudre le problème d'une parcellisation importante du territoire communal qui grevait la dynamique pastorale. Elle n'a cependant pas réglé tous les problèmes, notamment le fait qu'un nombre important de ces petites propriétés ait progressivement été réunies dans les mains de spéculateurs fonciers étrangers, qui se sont ainsi retrouvés en possession de 70 % de l'espace communal. La création de la réserve au début des années 1980 a dès lors

constitué un outil dans la stratégie de réappropriation du finage communal que conduisait la nouvelle communauté réinstallée au village. Les habitants, parmi lesquels plusieurs éleveurs, ont utilisé le projet de réserve dans plusieurs objectifs :

- faire échec à l'aménagement d'une station de sports d'hiver, principal projet des sociétés propriétaires étrangères ;
- éviter également une éventuelle exploitation forestière de type sylviculture industrielle ;
- dynamiser le pastoralisme en développant une activité agritouristique sur le village et conserver l'orientation productive locale : l'élevage ovin.

En dépit des pouvoirs qu'elle apportait par l'intermédiaire de son décret et du comité consultatif de gestion, la création de la réserve n'a pas non plus réglé sur le fond le problème de la maîtrise foncière. En 1989, la SCF propriétaire des forêts voisines de Py a souhaité racheter le domaine des sociétés étrangères, situé en continuité de sa propriété. Le conseil municipal de Mantet s'y est opposé par crainte de voir lancé un projet d'exploitation sylvicole. Cette situation a finalement abouti à une préemption opérée par le Conseil général des Pyrénées-Orientales sur les terrains mis à la vente sur la commune de Mantet[234].

La même opération conduite peu après sur la commune voisine de Nyer, n'avait d'ailleurs pas pour objectif de départ la constitution de la réserve volontaire qui y a été créée en 1998 mais « *la mise à disposition du territoire aux éleveurs* ». D'autres exemples de partenariat soulignent les relations qui peuvent émerger entre gestionnaires de la protection de la nature et éleveurs. Dans la réserve naturelle de Nohèdes, l'association gestionnaire a travaillé avec les éleveurs locaux pour réaliser la réouverture de jasses à l'étage intermédiaire, opérations enrichissant les outils de travail des éleveurs, la diversité d'habitats naturels mais contribuant également à l'entretien du paysage rural situé à proximité du village.

Le binôme pratiques pastorales/système de protection n'atteint cependant une situation d'optimalité ni dans les parcs ni dans les réserves. Les experts agronomiques font le constat que sur le plan de la productivité, les espaces pastoraux situés dans les espaces protégés pyrénéens, plus particulièrement les estives, sont globalement sous-utilisés, y compris dans les espaces de petite dimension. Par exemple, les estives de la réserve du Néouvielle sont utilisées à 60 % de leur potentiel[235], celles de la réserve de Nyer à 80 %[236]. Le tableau ci-dessous indique les taux de charge des estives situées dans quelques zones protégées pyrénéennes et confirme la faible utilisation du potentiel agronomique pastoral.

[234] Délibération du Conseil Général des Pyrénées-Orientales du 27/11/1989.
[235] PNP, 1999, Plan de gestion de la réserve naturelle du Néouvielle 2000-2004.
[236] Entretien Technicien agronome du SIME pour les Pyrénées-Orientales, 2001.

TABLEAU 15 - EFFECTIFS DES CHEPTELS TRANSHUMANTS DANS QUELQUES ESPACES PROTEGES PYRENEENS EN 2001

Espace protégé	Ovins	Bovins	Caprins	Equidés	Superficie ENP (en ha)	Superficie des estives (en ha)	UGB/ha (1)
PN Pyrénées	49 746	9 498	-	1 519	45 707	23 977	0,75
Secteur Bigorre	24 064	4 569	-	244	30 587	14 335	0,65
Secteur Haut-Béarn	25 682	4 929	-	1 275	15 120	9 642	1
PN Ordesa (2)	11 950	1 320	840	70	35 357	16 920	0,2
PN Aiguëstortes (2)	4 500	530	105	95	40 852	18 000	0,08
RN Néouvielle	1 350	130	-	-	2 313	800	0,4
RN Nohèdes	700	60	60	-	2 137	250	0,7
RN Mantet	708	190	210	57	3 028	1 540	0,25
RN Eyne	-	160	-	120	1 177	500	0,5
RNV Aulon	3 000	450	120	10		2 210 (3)	0,45
RNV Nyer	250	150	-	10	2 265	400	0,49
RCFS Mont Valier	7 000	180	-	70	9 037	4 500	0,3

Notes
(1) 1 UGB = 1 bovin = 0,75 équin = 0,15 ovin = 0,15 caprin ; Moyenne pyrénéenne : 0,25 UHG/ha.
(2) Parcs nationaux espagnols : il s'agit de la superficie cumulée classée en parc et des zones périphériques de protection.
(3) Il s'agit de l'ensemble de la zone d'estives, incluse pour moitié dans la réserve.

Un autre exemple de ces écueils est la difficulté de résoudre les blocages locaux qui empêchent le développement de pratiques de gestion plus efficace sur le plan pastoral et sur le plan écologique. Dans la réserve d'Eyne par exemple, l'élevage est jugé techniquement insatisfaisant par le conservateur et le SIME* car n'y estive que du gros bétail (bovins et quelques équins). Le plan de gestion a relevé un besoin de pacage d'ovins notamment dans les parties hautes de la réserve afin de concurrencer les chevraies d'isards, parfois très importantes, qui investissent ce secteur et entraînent un fort impact. Les pâturages sont des indivis communaux et sont donc gérés, tout comme la réserve naturelle, par le Conseil municipal au sein duquel s'opèrent des blocages ; le conservateur constate ainsi : « *Il nous faut des moutons oui mais politiquement parlant, le maire ne peut pas faire venir de troupeaux extérieurs car il y a un éleveur local* »[237]. Dans la réserve volontaire du Pibeste, le SIVU essaie de fédérer les éleveurs qui utilisent les estives et les pâtures du massif mais il doit faire face à des différences de pratiques importantes :

[237] Entretien Conservateur de la réserve naturelle d'Eyne, 2001.

« Versant sud, on a le GP du Pibeste, intégralement dans la réserve, ce sont les éleveurs d'Agos, Viger et Ozous. Ils sont très réticents à ce que des éleveurs extérieurs viennent, alors qu'il y a besoin […] *ils sont réticents, surtout pour les bovins et les équins, ce qu'ils font. A l'inverse, on a une partie de la réserve qui est sur le terrain du GP de l'Extrême de Salles, là c'est complètement différent : c'est un espace pastoral très grand, avec beaucoup de troupeaux extérieurs.* »[238]

Construire une dynamique pastorale dans une optique de durabilité nécessite d'améliorer la capacité d'adaptation de la profession pastorale. Des blocages structurels inhérents au monde agropastoral avaient ainsi été dévoilés lors de l'application des mesures contractées dans le cadre de l'article 19 : les études ont montré qu'il n'y avait pas eu de réelle correspondance entre les objectifs de ce dispositif et les outils de gestion de l'espace préexistants, ce qui a nui à la construction d'une réelle dimension environnementale[239].

En outre, l'innovation en matière de pratiques peut être bloquée dans des petits espaces protégés dont la gestion est inféodée à un jeu socio-politique local. L'exemple de la réserve naturelle d'Eyne révèle ces écueils fonctionnels, illustrés ici par le cas du pastoralisme. Les équipes techniques en charge des réserves ont compris l'intérêt de les émanciper d'une optique gestionnaire trop autocentrée et perméable aux effets des positionnements individuels. Nous verrons plus avant le travail engagé par l'AGRNN à ce sujet dans le cadre du dispositif Natura 2000, notamment en matière de pastoralisme. La constitution du PNR des Pyrénées catalanes, structure de développement local élaborée dans un cadre géographique élargi, devrait également intervenir comme outil régulateur en imprimant des orientations collectives en matière de pastoralisme sur l'ensemble de la zone.

L'existence de structures porteuses de projets de territoire construits sur une approche trans-sectorielle, joue incontestablement un rôle positif pour le dynamisme pastoral en zone de montagne ; les carences existantes dans ce domaine dans le cas pyrénéen se révèlent ainsi être de lourds handicaps. Ainsi, l'idée de "rénovation pastorale" est affichée comme l'un des principaux objectifs thématiques du nouveau Parc naturel de l'Alt Pirineu. Suite aux évolutions du dispositif politico-administratif des parcs naturels[240], ce parc se construit autant comme un outil de développement que de protection. L'un des axes de l'action du parc est de favoriser la relance des filières pastorales. Comme nous l'avons déjà précisé au sujet du parc national d'Aiguëstortes, l'élevage est une activité qui a beaucoup chuté dans les *comarcas* du

[238] Entretien Président du SIVU du Massif du Pibeste, 2002.
[239] BARRUE-PASTOR M. (sous la dir.), 1995, De l'aménagement rural à l'agri-environnement dans les Pyrénées centrales franco-espagnoles, étude de l'UMR GEODE, t. I, 67 p.
[240] Cf. Chapitre Trois.

Pallars. Dans la zone du nouveau parc naturel, il n'y a plus que deux *municipios* où il constitue encore une activité économique[241].

De prime abord, l'ambition affichée dans le projet ne s'éloigne pas de la traditionnelle approche quelque peu muséographique des discours construits autour de la place du pastoralisme comme élément du patrimoine des parcs naturels :

> *« Les activités traditionnelles du secteur primaire et l'existence historique d'une exploitation raisonnée des ressources naturelles, principalement l'élevage, ont rendu possible l'existence, la perpétuation et la conservation d'une grande partie des richesses écologiques et paysagères qui ont présidé à la création du parc. Ainsi, dans ce contexte, on ne peut séparer ni détacher les richesses culturelles et économiques des richesses naturelles* […] *Le pastoralisme est un agent clef de la protection du patrimoine naturel et de la construction et du maintien du paysage.* »[242]

Le programme pastoral pose cependant clairement comme objectif de permettre un redéploiement pastoral en portant les efforts dans deux domaines : la promotion des pratiques extensives d'élevage et la croissance des cheptels à partir de spécimen provenant de races autochtones. Trois types d'intervention sont prévus en direction des éleveurs : la participation à l'amélioration des équipements, le passage de conventions de soutien financier entre le parc et les exploitants, et le soutien à la commercialisation des produits issus de l'élevage (notamment par la mise en place d'un label et le montage de circuits de distribution). Une partie de l'équipe technique du parc devrait être plus particulièrement chargée de l'élevage. Le parc devrait notamment travailler à la relance de l'économie pastorale du Vall Ferrera, vallée d'élevage traditionnel. Le parc naturel de l'Alt Pirineu est ainsi le premier parc naturel pyrénéen dont le projet constitutif inclut clairement des objectifs dans le domaine du pastoralisme.

Les apports du dispositif Natura 2000 au pastoralisme dans les Pyrénées françaises

Beaucoup d'éleveurs transhumants se considèrent marginalisés socio-économiquement par les nouvelles fonctionnalités de l'espace rural montagnard, et se sentent remis en cause dans leur légitimité à utiliser l'espace collectif des villages et des vallées, où ils ont parfois même l'impression de déranger[243]. Ils sont donc attentifs à conserver leur légitimité en montagne où ils défendent leur place sur les espaces d'altitude. En outre, les programmes agri-environnementaux ont fait naître des sentiments mitigés au sein de la profession, d'une part autour de la lecture

[241] Il s'agit de ceux d'Esterri de Aneu et de Ferrera (Vall de Cardós).
[242] GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENT DE MEDI AMBIENT, 2003, Projecte per el Parc natural de l'Alt Pirineu, 65 p. (non publié).
[243] BLOT F., EYCHENNE C. & MILIAN J., 2003, op. cit.

environnementaliste de leur métier, d'autre part sur la remise en cause implicite de leur capacité à gérer cet espace. Dans sa thèse sur les estives ariégeoises, Corinne Eychenne a par exemple relevé la faible propension des éleveurs transhumant à accepter des prescriptions sur la conduite des troupeaux et la gestion des parcours pastoraux, en raison de leur perception plutôt négative des politiques d'environnement mais aussi à cause de la priorité qu'ils accordent aux performances zootechniques et qui doit s'effectuer, si besoin, au détriment du renouvellement de la ressource pastorale[244].

Outil émanant des institutions de l'Environnement, Natura 2000 reste avant tout perçu par les acteurs ruraux comme une politique de protection de la nature. Les éleveurs plus particulièrement ont du mal à identifier la place que pourrait jouer à terme Natura 2000 dans la politique de soutien à l'élevage de montagne. Les comptes-rendus des réunions tenues à l'occasion de la préparation des documents d'objectifs ont fait remonter leur crainte de voir des contraintes spécifiques associées à Natura 2000, que celles-ci soient liées aux techniques professionnelles ou bien à des dynamiques écologiques qui seraient favorisées par les orientations des documents d'objectifs. En fait beaucoup de gestionnaires d'estives, à l'instar d'autres usagers (forestiers, cultivateurs, chasseurs), redoutent que le classement en site Natura 2000 ne s'accompagne à terme d'une volonté accrue de protection de l'espace et ne remette en cause leurs pratiques. Cet état d'esprit semble largement répandu[245] même s'il est difficile d'en apprécier toutes les motivations sans une enquête sociale détaillée.

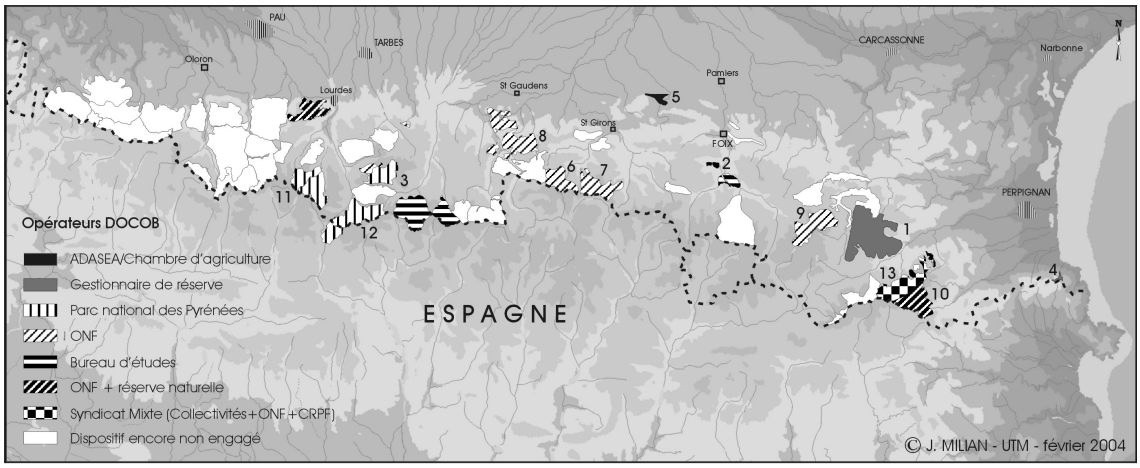
Les structures en charge des sites Natura 2000 vont s'impliquer durablement dans l'univers socioprofessionnel des éleveurs, ce qui peut être considéré comme une ingérence[246] même s'il n'y a pas eu de conflit lors de l'élaboration des premiers documents d'objectifs. L'éventualité qu'un document d'objectifs préconise, aujourd'hui ou au cours de ses révisions ultérieures, des modifications, voire des dispositions contraignantes relatives aux pratiques pastorales transhumantes, est pourtant une possibilité qui ne peut être écartée en dépit des discours volontiers rassurants produits par les opérateurs et les administrations de l'environnement à ce sujet. Fin 2003, peu de documents d'objectifs pyrénéens étaient achevés mais les opérateurs techniques ont parfois pointé des problématiques localisées de

[244] EYCHENNE C., 2003, op. cit.
[245] Y compris dans des secteurs n'ayant pas connu d'opérations d'élaboration de documents d'objectifs, comme le Haut-Béarn par exemple.
[246] Sentiment également présent au sein des OPA : si celles-ci ont été associées aux travaux d'élaboration des documents d'objectifs et même parfois ont joué la fonction de co-opérateurs techniques (l'ADAESA de l'Ariège sur le site des Quiers du Mas d'Azil par exemple), une forme de compétition s'installe entre elles d'une part mais aussi avec les nouveaux intervenants dans le monde du pastoralisme (l'ONF par exemple). Les Chambres d'Agriculture de l'Ariège et des Hautes-Pyrénées par exemple ont été très réticentes à s'engager dans Natura 2000.

fragilisation d'habitats, par exemple dans le cas de piétinements excessifs ou de surpâturage. Plus embarrassante risque d'être, à moyen terme, la confrontation entre la dynamique d'évolution progressive ou régressive de certains habitats et l'organisation des parcours de troupeaux.

Des problèmes ont émergé également entre la dynamique de certaines espèces déclarées d'intérêt communautaire et les pratiques pastorales. Nous avons déjà évoqué celui de la sécurisation des estives vis à vis des grands prédateurs. D'autres problèmes de ce type, moins médiatisés, existent également, à l'image de celui posé par les attaques de vautours percnoptères sur du bétail ovin en vallée d'Ossau[247]. Enfin, peuvent se poser également des conflits générés par la compétition dans l'accès à la nourriture entre le bétail et une partie de la faune sauvage, dont le cas que nous avons mentionné en vallée du Cady est une forme d'illustration.

CARTE 8 - LA PREPARATION DES DOCUMENTS D'OBJECTIFS DANS LES SITES NATURA 2000 (1996-2003)



Sites Natura
1 - Madrès-Coronat
2 - Quiés calcaires
3 - Néouvielle
4 - La Massane
5 - Quiers du Mas d'Azil
6 - Isard-Crabère
7 - Mont Valier
8 - Gar-Cagire
9 - Laurenti-Orlu
10 - Conque de la Preste
11 - Péguère-Barbat
12 - Estaubé-Gavarnie
13 - Massif du Canigou-Carança

Chaque opérateur de site a en fait développé des priorités sur le plan pastoral, en fonction des enjeux locaux et de ses propres compétences professionnelles. Les réunions de travail des groupes techniques ont été quelquefois peu fouillées. Il y a eu certes des échanges d'idées et des confrontations de points de vue mais les participants en ressortent parfois un peu insatisfaits :

« Au niveau du pastoralisme, bon je suis déçu. Il n'y avait pas de représentants agricoles. On nous dit, "Encourageons le pastoralisme !" mais ce n'est pas en se limitant à la réfection des cabanes et à mettre deux ou trois chiens qu'on va relancer la filière. »[248]

[247] Attaques survenant au moment de l'agnelage sur des bêtes affaiblies.
[248] Entretien Technicien Fédération de chasse de la Haute-Garonne & maire de Lourde, 2002.

Des lacunes de méthode sont aussi relevées :

« Ainsi, sur Natura 2000, il n'y a eu aucune sollicitation sur l'investigation des pratiques, des usages. Il aurait fallu faire de l'histoire foncière par exemple. Ce sont des domaines que l'on connaît mal finalement. Ici par exemple, c'est atypique, on a de la propriété particulière. On aurait besoin de monographies dans le domaine pastoral. »[249]

En fait, beaucoup de participants souhaitaient que les documents d'objectifs conduisent à des actions plus concrètes en matière de pastoralisme :

« Le DOCOB du Néouvielle manque de concret. Il faut la mise au point d'un plan de gestion pastoral. […] *Ici la DDA a négocié avec la DIREN pour être plus présente dans la réalisation et l'application des DOCOBs. Il faut clairement les faire vivre rapidement et donc aller, dans les plus brefs délais, vers des CTE. »*[250]

« Alors oui, on a les fiches-actions mais les fiches-actions, c'est largement insuffisant. On n'a pas attendu Natura 2000 pour s'occuper du pastoralisme. Le refuge de Port Bielh, c'est nous, la commune, qui l'avons fait, et en intégrant les contraintes pour faire un bâtiment de qualité. »[251]

On peut distinguer derrière ces propos la propension d'un certain nombre d'acteurs appartenant à des groupes différents, à considérer Natura 2000 comme un possible dispositif d'appui aux politiques d'aménagement rural. Les administrations reconnaissent que Natura 2000 s'inscrit dans la continuité de dispositifs déjà existants en matière d'agriculture :

« La dernière circulaire [03/05/2002]*, en fait c'est juste un rappel sur la multifonctionnalité de l'agriculture, c'est tout ce qu'elle fait* […] *Dès 1999, on disait en interne que le fonds qui devait alimenter Natura était clairement CTE. Or le MAP* [Ministère de l'Agriculture] *souhaitait que cela ne se sache pas car la profession agricole veut une étanchéité des fonds et que les choses soient clairement séparées.»*[252]

La difficulté à construire un discours d'assimilation clair de Natura 2000 se trouve pour partie à l'origine de cette distorsion. Aussi, le choix politico-administratif de présenter Natura 2000 comme un outil d'intégration des problématiques catégorielles des acteurs du monde rural au sein d'une politique de préservation des enjeux de biodiversité a été relayé et encouragé localement par le discours de certaines structures : *« Natura 2000 représente une nouvelle approche de la protection du patrimoine naturel. Ce qui est intéressant, c'est que l'on va*

[249] Entretien Directeur des Archives départementales des Hautes-Pyrénées, membre du Comité scientifique du PNP, 2003.
[250] Entretiens Chargés de mission du Service pastoral de la DDAF des Hautes-Pyrénées, 2002.
[251] Entretien Maire et Conseiller général de Vielle-Aure, 2002.
[252] Entretien Chargé de mission du Service pastoral de la DDAF des Hautes-Pyrénées, 2002.

pouvoir en faire en terme de gestion »[253]. La Fédération pastorale de l'Ariège, qui assure l'animation du site des Quiés calcaires de la vallée de l'Ariège, fait ainsi bonne presse à Natura 2000 car elle y perçoit un instrument permettant de poursuivre son travail de réorganisation de l'espace pastoral dans le département.

Pour les administrations de l'environnement, l'implication financière de Natura 2000 doit reposer sur le principe de ne rémunérer que ce qui relève justement de la spécificité Natura 2000, c'est-à-dire les contraintes de gestion et les modifications de pratiques et « *non pas la bonne pratique normale* »[254]. Mais certains acteurs, notamment dans le domaine agricole, cherchent à ce que soit pris en charge des coûts qui ne sont pas spécifiques aux objectifs de Natura 2000.

Par ailleurs, sur un plan technique, la procédure CTE a été rapidement appliquée par les administrations et les organisations professionnelles agricoles, pour des raisons internes au secteur agricole, avant que ne soient dressées les modalités de correspondance avec le dispositif Natura 2000. Il n'y a donc pas eu de démarche opérationnelle commune entre la mise en place des CTE et des documents d'objectifs et donc de validation par ces derniers des mesures "agrienvironnementales" des CTE contractualisés[255]. Il est difficile de coordonner des objectifs propres à des outils du type des CTE, lesquels étaient finalement destinés pour beaucoup à subventionner les équipements des estives et la dynamique des exploitations, et ceux d'une procédure Natura 2000 dont les enjeux liés aux pratiques pastorales sont la plupart du temps encore insoupçonnés ou mal identifiés[256].

Les OPA ont manifesté leur attachement à ce que le CTE demeure un outil agricole, qui soit ouvert aux enjeux non agricoles présents sur les exploitations. Certains de leurs représentants ont manifesté cependant des doutes sur l'intérêt de l'ensemble de la démarche d'articulation[257]. Les expérimentations ont pourtant montré l'intérêt évident, dans certains cas, d'une correspondance entre le dispositif de soutien à l'exploitation pastorale et les enjeux de préservation de la biodiversité, à l'exemple d'un dispositif d'entretien d'une tourbière par pâturage, formalisé au sein d'un CTE-estives dans le site du Madrès-Coronat. Cependant la suspension de la procédure à l'été 2002, avait suscité attente et incertitude. A l'automne 2003 ont

[253] Entretien Maire d'Alzen et président de la Fédération pastorale de l'Ariège, 2002. Voir également le Journal des Estives, n° 18 automne 1999 dans lequel la Fédération pastorale exposait son programme pour le site des Quiés : "Le réseau Natura 2000 comme nouvel outil pour l'aménagement rural".
[254] Entretiens Chargés de mission Sites et paysages DIREN Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, 2002.
[255] Ainsi dans plusieurs sites (Gar-Cagire, Quiers du Mas d'Azil, Vallée de l'Isard-Maubermé), des CTE ont été signés avant que le travail de mise en forme des préconisations de gestion ne soit effectué. Seule exception, le site du Madrès-Coronat, où le document d'objectifs, prêt et validé dès 1998, peut être pris en compte dans les dossiers de contractualisation des CTE.
[256] MILIAN J., 2003, "La construction du réseau Natura 2000 dans les Pyrénées françaises et ses implications pour le pastoralisme", *Sud-Ouest Européen*, n° 16, p. 15-24.
[257] Comptes-rendus des comités de pilotage des sites du Madrès-Coronat et des Quiers du Mas d'Azil.

été connues les modalités pratiques de la mise en place de l'outil s'inscrivant dans la continuité du CTE, le Contrat d'Agriculture Durable (CAD*), qui a introduit notamment la possibilité pour l'exploitant de ne contracter que des mesures environnementales. Le principe de la préparation de contrats-type dans la programmation de chaque document d'objectifs de site Natura 2000 de site a été réaffirmé.

En effet, les opérateurs disposent souvent d'un faible recul sur la connaissance des dynamiques écologiques des milieux alpins. Par conséquent, les contrats susceptibles d'être passés dans le cadre de la gestion des espaces pastoraux en estives doivent souvent se limiter à des mesures générales. Le même cas de figure se pose du point de vue agronomique : vu l'échelle de contractualisation des mesures (souvent plusieurs centaines ou milliers d'ha pour les GP d'estives), il ne peut s'agir que de recommandations d'ensemble. Ces difficultés avaient été mises en lumière lors de la préparation des cahiers des charges régionaux d'encadrement de la procédure CTE. Le travail conjoint des administrations, des organisations agricoles et des comités de pilotage, devrait cependant permettre d'affiner ultérieurement l'articulation entre les nouveaux dispositifs de type CAD et les documents d'objectifs.

L'articulation entre les objectifs de Natura 2000 et le pastoralisme a donc d'abord soulevé ce problème d'inadéquations techniques. En dépit des lacunes que nous avons mentionnées, les opérateurs techniques ont réalisé, dans plusieurs sites, un important travail sur l'articulation entre des méthodes d'analyse différentes, l'une agronomique, fondée sur le diagnostic pastoral, et l'autre bioécologique, établie essentiellement à partir d'études phytosociologiques, développant chacune des échelles spatiales de travail différentes. La conséquence est la discordance entre les territoires pastoraux et les périmètres des sites, ce qui complexifie le travail collectif de définition des préconisations de gestion ; il suffit de comparer la répartition des unités pastorales et les limites des sites pour s'en assurer. Cela a généré une difficulté à intégrer réciproquement la valeur écologique et la valeur pastorale des milieux lors de l'élaboration des préconisations de gestion, par exemple à travers le fonctionnement global des exploitations, celles-ci n'étant bien souvent situées qu'en partie en zone Natura 2000.

L'arrivée de Natura 2000 a permis de reconsidérer trente années de recherche et de travaux professionnels menés sur le pastoralisme de montagne et de mieux faire prendre conscience de la fragilité des écosociosystèmes pastoraux. Pour l'heure, ce programme a généré à notre avis trois apports principaux :

- Le premier concerne l'interrogation sur les mécanismes permettant le déblocage du foncier et la diminution de l'influence des propriétaires non-éleveurs, deux

questions particulièrement délicates de la gestion de l'espace montagnard. Si en pratique certains usages ont parfois cours[258], la contractualisation est subordonnée à la maîtrise foncière.

- Le rapprochement des groupes d'usagers et la mise en place d'une animation territoriale. Des propositions diverses de structure de gestion ont été étudiées par les opérateurs : montage de GIP, création d'"associations gestionnaires des milieux naturels" à l'image des AFP, mise en place de syndicats mixtes à vocation de gestion de l'espaces naturel ou de syndicats fonciers plus classiques.
- L'autre grand apport de Natura 2000, dans la continuité des programmes MAE, est de refocaliser l'attention sur les zones d'estives et d'éclairer les enjeux particuliers qui se cristallisent dans ces espaces, mais également de réinscrire l'articulation entre le pastoralisme et les milieux de montagne dans une échelle territoriale élargie.

Cependant en matière de financements, on est encore loin du « *véritable fonds structurel* » souhaité par le Ministère de l'Environnement[259]. Les apports sont donc pour l'heure très limités alors qu'une partie de la profession, éleveurs et socioprofessionnels associés, attendent beaucoup des plus-values que Natura 2000 peut apporter à leur activité, sur le plan financier mais aussi sur le plan commercial, souhaitant que la valorisation de certains produits d'élevage puisse bénéficier, grâce à Natura 2000, de l'image d'une "agriculture compatible avec l'environnement", ce que n'avaient pas suscité en terme de communication les outils agri-environnementaux.

Les objectifs des programmes pastoraux des nouveaux parcs des Pyrénées catalanes et de l'Alt Pirineu suggèrent en outre l'importance de l'organisation de la distribution des produits agricoles locaux. La montagne pyrénéenne en effet, comme d'autres, fournit assez peu de produits agricoles finis. Pourtant la construction de filières production-distribution est un objectif capital pour renforcer l'économie rurale montagnarde. Dans ce contexte, l'exploitation du capital promotionnel que peut représenter la nature protégée représente une dimension encore timide de la relation entre activité pastorale et l'idée de protection de la montagne.

---

[258] « *Sur les terrains pâturés par les vaches à* […], *on n'a pas de maîtrise du foncier. Mais les gens ne disent rien. Je pense qu'ils apprécient que leurs terrains soient entretenus* » (témoignage d'un éleveur, Groupe de travail du site des Quiés calcaires de la Vallée de l'Ariège, 19/02/1997).

[259] Discours de Mme Roselyne Bachelot-Narquin lors de la présentation du budget du Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable, déc. 2002.

TABLEAU 16 - ENJEUX PASTORAUX ET ENJEUX DE CONSERVATION DE LA BIODIVERSITE : L'EXEMPLE DE QUELQUES SITES NATURA 2000 PYRENEENS

SITE	INVENTAIRE PASTORAL	PROPORTION D'UTILISATION DU SITE PAR LE PASTORALISME	ENJEUX PASTORAUX	ENJEUX DE CONSERVATION LIES AU PASTORALISME
MADRES-CORONAT	Pastoralisme transhumant en estives Structure : 21 unités pastorales dont 1 secteur d'hivernage 10 GP ; 6 AFP Cheptels : environ 4 000 UGB en transhumants 1 CTE ; 3 en cours de réalisation	20 000 ha parcourus soit 80 % du site Charge UGB moyenne par ha : 0,2	Viabilité des systèmes d'exploitation : besoins en équipements et en personnel Maîtrise du foncier Approvisionnement fourrager	Dynamique des milieux ouverts de montagne Quelques secteurs surpâturés Gestion des habitats du grand tétras Secteurs de brûlages dirigés
QUIES CALCAIRES DE LA VALLEE DE L'ARIEGE	Pastoralisme transhumant en intersaison et en secteurs d'hivernage 8 éleveurs Cheptels : environ 400 UGB en transhumants	1 200 ha parcourus soit 35 % du site Charge UGB moyenne par ha : 0,35	Conflits entre éleveurs Problèmes de maîtrise du foncier : contre pouvoir des petits propriétaires Velléités d'implantation de nouvelles pratiques pastorales	Gestion des habitats de pelouses sèches Gestion d'habitats prioritaires (genévrier thurifère notamment) Secteurs de brûlages dirigés
NEOUVIELLE	Pastoralisme transhumant en estives 3 unités pastorales : Aure : 2 GP + 6 exploitants individuels et 1 CTE gardiennage Commission Montagne de la commune de Campan (1 éleveur) CS Vallée de Barèges (7 éleveurs) Cheptels : environ 875 UGB en transhumants	5 000 ha parcourus soit 80 % du site Charge UGB moyenne par ha : 0,2	Problèmes d'équipement en montagne Risque de disparition de l'activité sur une partie du site Pratiques pastorales très différentes en fonction des secteurs	Présence de secteurs ponctuellement surpâturés et plus fréquemment de secteurs sous-pâturés Problèmes potentiels liés à la fréquentation de certains secteurs « fragiles »
VALLÉE DE L'ISARD - PIC DE CRABERE - MAUBERME	Pastoralisme transhumant en estives Prés de fauche Structure : 6 unités pastorales 3 GP + exploitants individuels 1 AFP pour la restauration des prés de fauche Cheptels : environ 1 520 UGB en transhumants 2 CTE gardiennage CTE estives en cours de constitution	3 000 ha parcourus soit 50 % du site Charge UGB moyenne par ha : 0,5	Restauration et gestion des prairies de fauche Gestion des estives (manque de bergers) Statut foncier créant des problèmes de légalité des GP et ne permettant pas la contractualisation de CTE.	Ecobuages non contrôlés Maintien de pressions pastorales adéquates sur certains habitats.

L'utilisation de l'image de nature comme outil de valorisation des produits montagnards : l'exemple de l'ours

La montagne est un espace chargé de symboles, largement utilisés en matière de communication commerciale. Les professionnels pyrénéens de l'agriculture ont initié depuis de nombreuses années des expériences de labellisation de leurs productions. Les exemples de filières qui se sont construites autour de l'image classique de la montagne rurale sont nombreux dans les Pyrénées françaises comme l'AOC fromagère "Ossau-Iraty" qui existe depuis 1980 et l'AOC viande du "mouton de Barèges-Gavarnie", initiative née dans la difficulté à l'instigation du service pastoral de la DDAF départementale, dont le parc national des Pyrénées se félicite :

> « *Le fait d'avoir eu cette démarche AOC sur les estives des vallées de Barèges est très positif* [...] *Cette démarche a su allier besoins économiques et utilisation de l'image d'un territoire préservé* »[260]

D'autres productions ont également été labellisées comme la "rosée des Pyrénées"[261] en Pyrénées-Orientales ou le porc basque. Des démarches équivalentes ont été engagées sur le versant espagnol, dans la filière fromagère (*queso* de Roncal, *queso* Idiazábal en Navarre et au Pays basque) et dans la filière bovine avec la mise en place de la filière "*Carne del valle de Broto*" pour la valorisation du veau local par exemple ou les démarches portées à plus large échelle par des associations d'éleveurs sur la viande bovine pyrénéenne comme "*la vedella dels Pirineus catalans*" ou plus récemment en Aragon avec l'obtention de la dénomination d'origine "*Raza Parda de montaña*". Des projets plus atypiques ont également été lancés, à l'exemple de celui d'une filière "lapin du pays" en vallée de Gistaín.

Des militants de la protection de la nature ont émis l'hypothèse que des éléments plus spécifiquement attachés dans les représentations du grand public à l'idéalisation des Pyrénées comme "montagne sauvage" pouvaient être employés. Dans le Béarn, l'ours avait été employé de manière sporadique comme support de vente par quelques apiculteurs locaux. Le FIEP*, précurseur de l'esprit développé plus tard par l'Association pour le développement économique et touristique des Pyrénées Centrales[262], a initié en 1994 une expérience avec des éleveurs haut-béarnais. L'objectif était d'établir une filière fromagère de qualité, utilisant l'image de l'ours comme vecteur publicitaire auprès des consommateurs. La production de ce fromage, le Pé Descaous[263], représentait 10 % de la production de fromage en estive dans le Haut Béarn en 2002. Une minorité d'éleveurs a jusqu'ici souscrit à cette

[260] Entretien Chef du Service Développement du Parc national des Pyrénées, 2001.
[261] Viande de veau ayant estivé dans les montagnes des Pyrénées-Orientales.
[262] Des liens de personnes existent d'ailleurs entre les deux structures : le directeur de l'ADET, est un ancien responsable du FIEP.
[263] Il ne s'agit pas d'un type de fromage en particulier : le berger-fromager s'engage à respecter un certain nombre de critères sur le plan alimentaire et de la confection. L'essentiel de la production (75 %) est composé de formage de brebis.

expérience (26 en 2001 sur une centaine de bergers travaillant en zone à ours) mais le cahier des charges est assez strict et leur nombre est en progression légère mais constante. Les motivations sont d'ailleurs multiples et l'opportunité économique représentée par cette expérience constitue l'une des principales raisons de l'engagement des éleveurs.

Une autre expérience d'utilisation de l'image de l'ours en faveur du pastoralisme a été mise en place dans les Pyrénées commingeoises par l'ADET et l'ACP. L'objectif projeté consistait à construire une filière ovine "broutard[264] du pays de l'ours". Outre le conflit qui entoure la présence de l'ours en Ariège et que nous avons déjà exposé, l'un des obstacles rencontrés par les promoteurs a été la faible culture locale en matière de transformation et de vente directe de produits agricoles, alors qu'elle est plus développée dans d'autres secteurs des Pyrénées.

Les Chambres d'Agriculture des Pyrénées-Atlantiques pour le Pé Descaous, de la Haute-Garonne comme de l'Ariège pour le "broutard du pays de l'ours", n'ont pas appuyé ces démarches. A première vue, ce positionnement peut sembler refléter un paradoxe puisque beaucoup d'éleveurs inscrits dans une démarche de production de terroir se plaignent de ne pas voir leur travail suffisamment valorisé. Certaines démarches engagées stagnent sur le plan commercial, en raison des insuffisances de débouchés ou de structuration des filières de distribution. Par exemple le mouton de Barèges-Gavarnie n'est pas commercialisé auprès des nombreux établissements hôteliers de la vallée de Luz et ne se trouve distribué que dans la semi-confidentialité des marchés locaux. Aussi pourquoi ne pas soutenir de démarches commerciales s'appuyant sur l'ours ?

> *« Les Chambres d'Agriculture voient forcément d'un mauvais œil tout ce qui vient interférer dans la gestion de l'agriculture traditionnellement gérée à la fois par l'Etat et les syndicats. »*[265]

Outre ce problème de revendication de pouvoir, il faut prendre la mesure des problèmes pratiques insufflés par ces démarches. S'il n'est guère susceptible de concurrencer dans l'immédiat l'AOC Ossau-Iraty du point de vue des volumes de marché, le développement du Pé Descaous est en revanche susceptible de nuire à son image en attirant à lui le bénéfice de l'image de qualité, dans un contexte où les labels AOC ne sont plus aussi percutants qu'auparavant auprès du consommateur du fait de leur multiplication. Dans les Pyrénées Centrales, l'initiative du broutard du Pays de l'ours vient également concurrencer les démarches déjà existantes sur Barèges-Gavarnie ou le Luchonnais. Surtout il précipite le débat sur le problème de la cohabitation pastorale entre un produit qui revendique cette cohabitation et les

[264] Agneau âgé de 6 à 12 mois, élevé au lait maternel puis à l'herbe ; il passe une saison à l'estive avant d'être commercialisé.
[265] Entretien Directeur de l'ADET, 2002.

autres filières installées dans des secteurs où les éleveurs se sont affichés en large majorité contre l'ours.

Les produits labellisés existants souffrent souvent d'une capacité de production et de rayonnement restreints. L'un des objectifs de la filière "broutard du Pays de l'ours" est de raccorder directement la production à une filière de distribution sur l'agglomération toulousaine. Le "broutard du Pays de l'ours" peut ainsi offrir la perspective de débouchés commerciaux nouveaux pour certains éleveurs, ce qui ne signifie pas que ceux qui y souscrivent, adhèrent forcément au contenu idéologique, à l'instar du Pé Descaous :

> « *Le broutard du pays de l'ours c'est simplement pour dire qu'il vient d'Ariège, d'une région des Pyrénées, et qu'il sera différent du broutard que l'on trouve partout* […] *La différence c'est qu'il cohabite avec l'ours. C'est son originalité.* »[266]

La relance de cette filière viande n'est ainsi pas bien perçue par les OPA car elle vient contrecarrer leur propre discours sur le pastoralisme de montagne : d'une part cela remet en cause leurs analyses puisqu'elles avaient justifié jadis l'abandon de cette filière. D'autre part la production de broutard nécessite le passage des agneaux en estive et un soin au troupeau nécessitant un gardiennage permanent. Dans son discours, l'ACP valorise cette pratique et les OPA craignent que cela tende à renforcer dans les esprits du grand public la confusion entre des éleveurs qui exerceraient de bonnes pratiques et qui pourraient ainsi s'accommoder de la présence de l'ours, et d'autres formes d'élevage, où l'éleveur s'investirait moins dans son métier, ce qui expliquerait les problèmes de prédation.

CONCLUSION

L'évolution de la relation entre les activités primaires gestionnaires de l'espace et la conduite de démarches de protection de la nature dans le massif pyrénéen, a été complexe et a revêtu des aspects contradictoires. La conception et l'organisation pratique de la protection ont longtemps été déconnectées de l'évolution des filières de l'économie rurale montagnarde. Les héritages nés des conflits entre administrations forestières et éleveurs, et de la relation de domination longtemps exercée par les premières sur les seconds, ont durablement marqué la perception de l'idée de protection de la nature au sein de la profession pastorale. Celle-ci l'a d'autant plus perçue avec défiance que la "mise en protection" de

[266] Témoignage d'une éleveuse à la Commission parlementaire sur les grands prédateurs (ESTROSI Ch., 2003, op. cit.).

l'espace a longtemps été l'œuvre dans les discours comme en pratique des ingénieurs forestiers.

Les dispositifs de protection mis en place durant la période fonctionnaliste n'avaient laissé aux gestionnaires d'espaces protégés que des possibilités d'intervention réduites sur les pratiques forestières, du fait de leurs rapports étroits avec les services publics concernés. Dans le domaine pastoral, les échanges ont longtemps reposé, soit sur une relation limitée à la tolérance de pratiques, soit sur une volonté publique de distiller par l'intermédiaire de la création d'espaces protégés de type parcs, des subsides concourrant à un objectif de rénovation des économies rurales locales, démarches peu suivies d'effet en pratique pour les raisons que nous avons vues.

La reformulation progressive des enjeux de gestion de l'espace montagnard au travers du référentiel de la multifonctionnalité, a permis de renouveler des relations souvent limitées à une simple coexistence sur un même espace. Des gestionnaires d'espaces protégés ont voulu sortir d'une logique où, alors qu'est revendiquée la multifonctionnalité de l'agriculture de montagne et notamment du pastoralisme transhumant, les aides publiques étaient souvent déconnectées des pratiques et ne favorisaient pas nécessairement à moyen terme les objectifs spécifiques des composantes de cette multifonctionnalité. Certains ont également souhaité investir beaucoup plus le domaine de la gestion forestière, entrant alors en concurrence avec ses gestionnaires traditionnels. Localement, des rapprochements d'intérêts entre milieux militants et populations locales ont favorisé l'émergence de partenariats, de nouvelles générations d'éleveurs souhaitant réaffirmer leur emprise sur l'espace montagnard, se traduisant par la création de nouveaux espaces protégés.

Dans le massif pyrénéen, les grands espaces de type parcs n'ont cependant pas pu endosser un rôle moteur équivalent à celui joué par exemple par le parc national des Ecrins. Le fonctionnement des systèmes de régulation existants ne l'a pas permis. Il apparaît que ces dispositifs, qui ont évolué à l'usage vers la recherche d'une régulation permanente entre les acteurs qui participent à leur gestion, mais aussi entre leurs différentes composantes territoriales, n'ont pas été vraiment en mesure de pouvoir maîtriser des questions d'interface difficiles comme la construction de pistes. C'est pourquoi de nombreux gestionnaires d'espaces protégés ont voulu faire de Natura 2000 l'outil de construction d'un véritable multi-partenariat, avec les éleveurs, les gestionnaires d'estives et les OPA, en vue de la construction d'objectifs zootechniques et éthologiques partagés. Cette dynamique revendiquant la construction d'une véritable démarche de gestion éco-pastorale dans les parcs et les réserves naturelles est plus difficile à faire émerger en ce qui

concerne la gestion des milieux forestiers, le profil social et les intérêts des acteurs impliqués étant plus diversifiés.

Dans les Pyrénées espagnoles, dans un contexte plus marqué par la déprise agropastorale, la protection de la nature avait été présentée comme l'un des outils de reconstruction des économies locales. La création de grands territoires protégés a été utilisée comme un vecteur des flux financiers européens, censés soutenir et encourager la reconstitution d'une économie agropastorale, mais avant tout destiné à lui permettre de fournir les aménités que la société en attend. La notion de multifonctionnalité de la forêt y revêt un aspect plus marqué encore que sur le versant français dans son ensemble mais, là aussi, le souci avancé par les politiques publiques d'encourager à la modernisation de la gestion forestière pour lui permettre de mieux répondre aux enjeux écologiques actuels, peine à se concrétiser.

Les comportements anxiogènes vis à vis des politiques de protection n'ont cependant pas complètement disparu car certaines démarches tendent à déplacer la ligne de partition entre le sauvage et le domestique, au détriment de ce dernier. C'est l'articulation entre des perceptions de la montagne et des intérêts privilégiant pour les uns l'idée qu'elle constitue d'abord un "espace socialisé", pour les autres qu'il s'agit (ou qu'elle doit tendre à redevenir) un "espace naturalisé", qui est finalement au cœur des problématiques d'interactions. Nous avons vu que c'est dans l'interpénétration de logiques d'acteurs affirmant des patrimonialités de la montagne diverses, que se situaient les sujets sensibles, traversant les clivages traditionnels et motivant des stratégies de positionnement différentes.

CHAPITRE CINQ
LA PROTECTION DE LA NATURE
FACE AUX AMENAGEMENTS STRUCTURANTS DANS LES PYRENEES

INTRODUCTION

Ce chapitre aborde l'évolution des interactions entre les logiques d'application des politiques de protection et la réalisation des aménagements structurants. Derrière cette expression, nous faisons référence ici aux équipements destinés :

- à la viabilisation et l'aménagement du sol pour l'installation des populations et de leurs activités ;
- à étendre la mise à disposition de l'espace, notamment pour pouvoir y installer les équipements nécessaires aux réseaux commutatifs ;
- à solliciter les mécanismes de fonctionnement des écosystèmes et leurs éléments, au besoin en les transformant complètement, afin d'assurer la production de certains types de biens.

Nous souhaitons poursuivre dans ce chapitre deux objectifs. Premièrement notre souci est d'analyser la manière dont a été posée dans l'évolution du contexte pyrénéen, l'articulation entre les objectifs des politiques de protection et ceux découlant des politiques du développement industriel. Deuxièmement, nous souhaitons identifier quels ont été les contrôles des aménagements structurants opérés au moyen des différentes politiques de protection appliquées dans le massif, d'en étudier les mécanismes de régulation, en s'attachant notamment à analyser les rôles joués par les différents acteurs impliqués. Notre but est notamment de caractériser les limites qui ont été posées aux politiques de protection en regard des enjeux d'aménagement global.

La déstructuration et la mutation des systèmes territoriaux ainsi que l'insertion du massif pyrénéen dans les circuits productifs de l'économie capitaliste y ont modifié les enjeux d'affectation de l'espace et les manières de concevoir sa valorisation. La période fonctionnaliste[267] a ainsi marqué les espaces et les paysages pyrénéens par la réalisation des premiers grands aménagements structurants. L'élément déclencheur a été la révélation de la ressource hydroélectrique et des potentiels d'exploitation existant dans le massif. L'installation des équipements de

[267] Cf. Chapitre Un.

production énergétique d'origine hydroélectrique a dynamisé la construction d'autres infrastructures, notamment les voies de transports routières et ferroviaires. La naissance et l'expansion de l'industrialisation dans certaines vallées, notamment des secteurs de l'électrochimie, des industries d'extraction et du BTP, ont été génératrices de nouveaux lieux et de nouveaux rapports à l'espace montagnard. Le développement de pratiques touristiques spécifiques à la montagne a suscité une demande croissante d'accès aux espaces d'altitude et d'équipement dans des zones jusqu'alors peu ou pas artificialisées. Le tournant du 20ème siècle marqua ainsi, selon l'expression du géographe espagnol Eduardo Martinez de Pison, « *l'entrée du massif des Pyrénées dans l'espace mercantile* »[268].

Bien que les Pyrénées soient demeurées en dehors des principaux réseaux commerciaux et que l'exploitation énergétique ait d'abord été destinée au bénéfice des régions extérieures au massif, l'organisation de l'espace montagnard a été profondément modifiée dans son fonctionnement physique mais aussi social. Localement, si les communautés montagnardes n'ont généralement pas assuré la maîtrise de ces aménagements, elles en ont retiré un profit important, en matière de confort et d'équipement : des villages pyrénéens ont par exemple figuré parmi les premières localités électrifiées de France et d'Espagne, ce qui a bouleversé la vie quotidienne des vallées en créant des différenciations de niveau de vie particulièrement ostensibles entre villages.

L'émergence des courants environnementalistes scientifiques, administratifs et associatifs d'une part et l'appropriation croissante de l'image de la montagne par les représentations d'origine urbaine d'autre part, ont généré à partir des années 1960 une vision plutôt hostile aux aménagements structurants, manifestée par la volonté de protéger de l'équipement des zones définies comme étant d'une grande valeur écologique et/ou paysagère. Cette emblématisation s'est produite au moment où survenait la construction des équipements industriels et touristiques les plus prégnants sur les milieux. Parvenue au stade de sa pleine expression productiviste, la société consumériste industrielle a alors projeté dans les Pyrénées le paradoxe environnemental dont elle est à l'origine, celui d'encourager à la réalisation de nouveaux aménagements, pourvoyeurs de richesses et de progrès, tout en réclamant une action écologiquement rationalisée c'est-à-dire corrective des dégradations qu'elle génère elle-même. Il n'y a là rien de très original aux Pyrénées, ce processus ayant eu cours dans l'ensemble des massifs alpins de l'Europe occidentale.

[268] MARTINEZ DE PISON E., 1989, "La ordenación del espacio natural de montaña", **in** DATAR/MOPU, Colloque de Jaca, 1989, op. cit.

5.1. EXPLOITATION HYDROELECTRIQUE ET PROTECTION DE LA NATURE DANS LES PYRENEES

Si les premiers équipements hydroélectriques dans les Pyrénées ont été accomplis plus tardivement que dans les Alpes du Nord, les projets se sont multipliés dès la première décennie du 20ème siècle, surtout sur le versant français. L'aménagement des cours d'eau démarra plus lentement de l'autre côté de la frontière en raison des contraintes géophysiques propres au versant méridional du massif[269]. L'existence des systèmes transversaux des sierras extérieures a longtemps rendu difficile les communications entre l'amont et l'aval ce qui a compliqué la réalisation des équipements. Néanmoins, en un siècle d'exploitation, l'hydroélectricité a généré l'accomplissement de travaux de génie civil très importants sous la forme des dérivations de cours d'eau, de la construction de réseaux souterrains de transport, de barrages ou encore de l'exhaussement de nombreux lacs naturels. Une grande partie du réseau hydrographique a ainsi été artificialisée.

La réalisation des premiers équipements de production hydroélectrique dans les bassins supérieurs des vallées pyrénéennes coïncida avec l'apparition des premières démarches de protection du patrimoine naturel montagnard. Nous avons vu dans la première partie que, sur le versant français, la création des premiers sites naturels classés avait été directement la conséquence des projets d'équipements hydroélectriques dans les hauts bassins-versants du gave de Pau. Nous avons également rappelé que des espaces protégés anciens comme le parc national d'Ordesa et la réserve du Néouvielle furent très tôt confrontés à l'implantation et l'extension des équipements hydrauliques.

L'hydroélectricité n'est pas la seule activité qui ait un fort impact perturbant sur le fonctionnement des écosystèmes dans les Pyrénées. Les activités excavatrices et telluriques ont été importantes jusqu'au deuxième tiers du 20ème siècle. Rappelons à cette occasion qu'au tournant des années 1980, des dispositifs de protection ont été mis en place suite à des mouvements de mobilisation demandant l'arrêt d'exploitations minières. Cela s'est notamment produit en Catalogne où les premiers *paratges naturals* avaient pour objectif de limiter les exploitations de lapilli dans la Garrotxa et de lignite dans le massif de Pedraforca[270]. En dépit de l'intérêt que représenterait l'étude de ces cas, nous avons préféré concentrer notre interrogation sur l'hydroélectricité, en raison du caractère transversal dans l'orientation des

[269] DAUMAS M., 1970, op. cit.
[270] Cf. Chapitre Deux.

politiques de la montagne qu'a revêtu la gestion de l'eau à partir du début du 20ème siècle.

5.1.1. CONCURRENCE SPATIALE ENTRE PRODUCTION HYDROELECTRIQUE ET PROTECTION DE LA NATURE DANS LES PYRENEES FRANÇAISES

Pendant la première moitié du 20ème siècle les aménagements hydroélectriques ont prioritairement été effectués dans les Pyrénées centrales, afin de palier aux déficiences morphostructurales du massif, telles que l'absence de grands bassins glaciaires de rétention et la rareté de grands couloirs d'écoulement longitudinaux. Les techniques d'exploitation consistaient alors à utiliser les hauteurs de chute et les lacs périglaciaires, via l'aménagement de prises d'eau à haute altitude et l'exhaussement des verrous naturels. L'installation des équipements hydroélectriques a donc eu très tôt des répercussions fortes sur les hydrosystèmes montagnards, initiant l'une des interventions anthropiques les plus marquantes sur les dynamiques environnementales de la montagne.

La politique des sites, théâtre d'affrontement entre des objectifs et des interprétations variés de l'aménagement montagnard

Le développement rapide de l'exploitation hydroélectrique a eu une influence directe dans la prédominance de l'approche esthétique et paysagère de la politique des sites. Les commissions des sites des départements pyrénéens ont été très souvent sollicitées sur l'implantation des équipements hydroélectriques reconnus comme des aménagements lourds, perturbant pour les mécanismes naturels, et susceptibles d'avoir des impacts conséquents sur le paysage. Leur apparition avait précédé de peu les premiers équipements hydroélectriques dans le massif. La loi de 1919 sur l'hydroélectricité[271] leur donna compétence pour étudier et formuler des avis simples sur les aménagements de chute.

Nous avons souligné qu'au cours des premières années d'application de la politique des sites, s'étaient manifestées des collusions d'intérêts entre l'administration des Beaux-Arts et les populations locales. Elles étaient alors dirigées contre certains projets d'équipement menés par des sociétés privées. La création des grands sites de Gavarnie et de Cauterets a découlé ainsi d'une utilisation opportuniste de la législation de 1906, d'abord dirigée contre l'intrusion d'acteurs extra-valléens, au poids financier important et dont les projets menaçaient les systèmes traditionnels de ressources élaborés autour de la maîtrise de l'eau. Cette époque fait toujours

[271] Loi du 16/10/1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique.

référence dans les discours de nombreux acteurs. Aujourd'hui encore, la politique des sites représente un symbole fort au sein de l'administration de l'Environnement ; il y est admis qu'elle a constitué un outil efficace pour la maîtrise de l'aménagement hydroélectrique :

> « *Je ne minimise surtout pas l'intérêt et la portée du parc* [national] *mais heureusement qu'auparavant en Hautes-Pyrénées, on avait eu l'outil réglementaire du site classé. Tout ce qui fait la beauté du parc aujourd'hui, le secteur de Cauterets ou autre, le Marcadau notamment, si on n'avait pas eu à l'époque les lois de 1906 et de 1930, eh bien je suis persuadé que ces vallées auraient toutes leur barrage hydraulique*. […] *La pression a été terrible pendant des décennies sur tous ces secteurs.* […] *De ce point de vue, les classements ont été une réussite*. »[272]

En analysant les comptes-rendus des réunions, nous avons cependant constaté qu'aucune des commissions des départements pyrénéens n'avait fixé de ligne de conduite claire sur ce sujet. Malgré l'affichage d'un discours à dominante protectionniste sur la thématique de l'équipement hydroélectrique des bassins-versants pyrénéens, notamment dans les Hautes-Pyrénées, les décisions prises par les commissions ont surtout été fonction des contextes socio-économiques locaux ainsi que des prises de position de leurs membres les plus influents.

Face à l'équipement hydroélectrique, il apparaît que les commissions pyrénéennes ont systématiquement assuré la défense de deux ressources locales :

- Les eaux minérales, support du thermalisme et des activités de service induites
- Les ambiances paysagères romantiques et oniriques, lorsque celles-ci étaient directement liées à un usage touristique

Avant la Seconde Guerre Mondiale, les projets d'équipement étaient généralement localisés dans la partie amont des bassins versants. Ils étaient donc susceptibles de porter une atteinte directe à certains intérêts de l'économie locale, telles que le tourisme thermal et l'agropastoralisme. La pression des professionnels de l'hôtellerie et du petit commerce chaland sur les municipalités fut importante dans le cas des classements des montagnes de Cauterets et de Gavarnie[273]. Les prises de position des représentants de la profession agropastorale l'ont été tout autant, ces derniers craignant que les captages effectués ne raréfient l'approvisionnement hydrique des pâturages en période estivale. L'influence du secteur agropastoral, à une époque où beaucoup de petits élus locaux appartenaient à cette catégorie socioprofessionnelle, transparaît nettement dans les procès-verbaux des réunions.

[272] Entretien Chargé de mission "sites et paysages" Pyrénées bigourdanes, DIREN Midi-Pyrénées, 2002.
[273] Il y est fait référence à plusieurs reprises dans les réunions de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées des décennies 1940 et 1950.

L'opposition des collectivités était cependant loin d'être systématique et la situation différait d'une vallée à l'autre. Alors que la Commission syndicale de la vallée de Saint-Savin refusait toute concession à l'hydroélectricité en amont de Cauterets, les collectivités ossaloises ont en revanche toujours soutenu les projets des sociétés privées pour la mise en exploitation du réseau hydrographique de la haute vallée, dans le bassin-versant d'Artouste notamment, et acceptèrent même la création d'une retenue dans les gorges du Hourat, projet qui demeura sans suite. Le soutien des collectivités semble avoir été tributaire de l'appréciation des bénéfices éventuels qu'elles pouvaient retirer de ces équipements, qu'ils figurent sous forme de redevances ou d'avantages en nature (approvisionnement électrique gratuit), ainsi qu'en fonction des implications socio-économiques sur le développement des filières électro-métallurgiques, électrochimiques ou du BTP à l'aval.

Pour des raisons de défense nationale, les pouvoirs publics ont incité au développement de l'appareillage hydroélectrique des Pyrénées dans les décennies 1910, en relation avec l'installation des usines électrochimiques dans les bassins valléens. Suite aux dispositions de la loi de 1919 qui posa les premiers cadrages administratifs et le principe d'utilité publique pour l'hydroélectricité, la législation sur les sites a semble t-il permis en pratique de prendre le relais de la régulation foncière qui s'opérait auparavant directement entre les propriétaires et les industriels exploitants.

Au début des années 1920 cependant le régime des concessions et les débuts de la politique des sites, qui bénéficiait rappelons-le d'un grand courant de sympathie parmi les milieux notabiliaires urbains, ont entravé certains projets et limité les velléités d'aménagements. Ceux-ci ont repris à la fin de la décennie, le cap du 1 GWh de production étant franchi en 1930, notamment grâce aux travaux d'électrification des réseaux ferrés de la Compagnie des Chemins de Fer du Midi. Pourtant le dispositif protectionniste contenu dans la loi - le système d'inscription des rivières ou de tronçons de rivière sur une liste de cours d'eau dits "réservés" - ne fut quasiment pas employé dans les Pyrénées. L'élaboration de ces listes avait été laissée au soin des conseils généraux. On peut s'étonner notamment que le Conseil général des Hautes-Pyrénées n'ait alors pas saisi cette opportunité, laissant à sa Commission des sites le soin de statuer au cas par cas.

Dès la loi de 1930 le législateur eut le souci de limiter les critères d'utilisation de la procédure des sites. Il fut ainsi précisé dans la loi que « *Le classement d'un lac ou d'un cours d'eau pouvant produire une énergie électrique permanente d'au moins 50 kW ne peut être prononcé qu'après avis des ministères concernés* »[274]. Ce texte apposait tout d'abord une limitation du principe de protection face aux besoins

[274] Loi du 16/10/1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique, art. 8.

manifestés par les Ministères de l'Industrie pour l'hydroélectricité et de l'Agriculture pour le développement de l'hydraulique agricole. Il suggérait également une restriction de l'autonomie du niveau local, en cadrant les possibilités d'intervention des conservateurs des Beaux-Arts, alors en charge de l'animation des commissions des sites et de l'inspection. Il traduit ainsi une hiérarchisation au sein des politiques publiques.

Au cours de la Seconde Guerre Mondiale de nombreux équipements furent réalisés ou engagés. Durant cette période, les commissions ont couvert la plupart des opérations engagées, y compris à l'intérieur de sites classés, et en minimisant leur impact sur les formations paysagères comme ce fut par exemple le cas de l'usine du Portillon dans la vallée du Lys[275].

Après la guerre, les commissions ont eu à traiter de nombreux dossiers relatifs à l'hydroélectricité. On constate que la position des élus locaux a alors évolué. Cette mutation est d'abord due au fait que les acteurs de l'aménagement hydroélectrique ont changé. Ce ne sont plus des industriels privés mais EDF, entreprise publique nationale, qui présente alors les projets d'équipement. Il apparaît dès lors une opposition de principe de la part des collectivités locales pour des projets touchant les parties basses des bassins versants et qui ne menaçaient pas les intérêts socioéconomiques immédiats comme le régime des eaux thermales à Cauterets ou la qualité des paysages de la vallée du Cirque de Gavarnie.

Face aux projets d'EDF, les collectivités ont parfois manifesté des réactions singulières. Le cas de l'aménagement de deux cascades à proximité de Cauterets, celles de la Calypso (hors site classé) et du Campbasque (dans le site classé), est représentatif des ambiguïtés de cette époque. La chute de la Calypso avait été équipée temporairement à la fin du 19ème siècle. La municipalité de Cauterets accorda dès la fin de la guerre à une société privée locale la possibilité d'exploiter ces chutes ; cette autorisation ne fut cependant pas suivie de mise en exploitation. Dix ans plus tard la commune s'insurgea contre EDF lorsque l'établissement présenta un projet quasiment identique, arguant de « *l'impact énorme de tels équipements sur les paysages environnants du bourg* »[276].

Les problèmes hydrologiques et géomorphologiques liés au développement de l'hydroélectricité dans l'ensemble de la chaîne firent l'objet d'un exposé de fond du Pr Henri Gaussen lors du 15ème Congrès de la FPEM en 1949 qu'il conclut ainsi :

> « *L'hydroélectricité est une richesse des Pyrénées mais obtenue aux prix de frais considérables.* […] *Que les hautes vallées soient respectées* […] *Qu'on respecte les intérêts légitimes et parfois supérieurs du tourisme et de l'esthétique !* »

[275] Réunions de la Commission des sites de la Haute-Garonne de l'année 1941.
[276] Réunion de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées du 17/08/1956.

La production en 1948 atteignait déjà sur le versant français 3 GWh, ce qui permettait de fournir alors près de 10 % de la consommation de l'ensemble du pays. Les grands programmes lancés au début de la décennie 1950 devaient permettre de monter cette capacité de production à 11 GWh.

Dans le contexte de l'après-guerre, il était d'abord difficile pour les collectivités d'adopter une opposition de front à la mise en œuvre des grands programmes hydroélectriques en raison des impératifs du développement industriel affichés au niveau national. Elles trouvèrent dans l'administration de la Culture un soutien précieux. Pierre de Gorsse, Conservateur des Beaux-Arts de Toulouse en place de la fin des années 1930 aux années 1960 et qui assura l'instruction de nombreux dossiers, n'hésitait pas à afficher des interprétations personnelles sur ce que devait être l'orientation du développement valléen. Il affirmait ainsi à propos de la vallée de Saint-Savin : « *Cette vallée doit être uniquement réservée au tourisme, au thermalisme et au climatisme ; il faut interdire à tout prix la pénétration de l'industrie* »[277] . Dans une intervention quelque peu dithyrambique relative à l'affaire des chutes de Cauterets, il estimait ainsi qu'« *il n'y a pas de formule pour apprécier un tel site dont la valeur est un fait qui s'impose à l'esprit* ».

On peut néanmoins se demander si l'argument de « *la dépréciation de l'image touristique* » suffit à expliquer le refus systématique de certaines collectivités. Dans le cas des cascades du Lutour et du Campbasque, ne peut-on pas imaginer que Cauterets ne souhaitait pas que les richesses générées par l'activité hydroélectrique puissent s'échapper vers la vallée voisine de Luz ? Rappelons que le projet d'EDF en effet ne prévoyait pas la construction d'une centrale à Cauterets mais le détournement des eaux vers l'usine de Pragnères[278], cœur du système de production hydroélectrique dans les Pyrénées centrales.

Néanmoins, les restrictions d'utilisation de la loi 1930 prirent tout leur sens lors de la phase de grands travaux engagés au tournant des années 1950. Quasiment aucune possibilité d'intervention ne fut laissée aux conservateurs : les projets furent avalisés au moyen de décrets pris en Conseil d'Etat ; le système Pragnères fit même l'objet d'une loi en raison des transferts prévus entre bassins-versants. Nous pouvons nous interroger sur l'attitude des commissions à l'égard des équipements hydroélectriques réalisés à l'extérieur des sites classés. A la lecture des débats, on s'aperçoit que, durant toute cette période, les commissions pyrénéennes sont très peu intervenues contre la multiplication des centrales et la construction des

[277] Intervention de M^{e} Pierre de Gorsse, réunion de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées du 17/08/1956.

[278] Le système Pragnères avait prévu en outre l'installation de réservoirs d'altitude dans les vallées adjacentes (Neste à l'Est, Gave de Cauterets à l'Ouest), afin d'augmenter la capacité de stockage ce qui n'était pas possible sur le haut bassin-versant du gave de Pau. Dans le Néouvielle, il prit la suite d'une première série d'équipements réalisés par le Ministère de l'Agriculture au début du 20ème siècle pour la mise en place du canal de dérivation des eaux de la Neste vers les Côteaux de Gascogne.

barrages, même quand ces équipements touchaient des sites dont l'intérêt paysager ou écologique avait été reconnu. Lors de la présentation du programme des aménagements du système Pragnères à la Commission des Hautes-Pyrénées, le même conservateur régional précité constatait ainsi, en dépit des travaux qui allaient être engagés dans la réserve naturelle foncière du Néouvielle :

> « *Etant donné les nécessités de l'équipement hydroélectrique, il ne semble pas qu'il puisse y avoir d'objection majeure à formuler sur le principe des travaux et de la concession.* »[279]

Cet épisode resitue clairement la hiérarchisation des priorités d'intérêt public établie et acceptée par l'ensemble des acteurs siégeant dans les commissions. Les rébellions furent rares. Parmi les collectivités locales, seule la commune de Gavarnie s'opposa dans un premier temps à la réalisation du complexe de Pragnères. Elle motiva sa position en raison des dérivations qui allaient être effectuées sur le bassin-versant du gave de Gavarnie. Elle fit valoir que ces aménagements se situaient en site classé et demanda à la Commission départementale « *d'être ferme dans son rôle de protection* ». Il apparaît cependant que ce n'est pas pour des préoccupations environnementales que Gavarnie s'opposa à ce projet :

> « *Si Gavarnie est complètement hostile à la captation du gave* [de Holle], *c'est surtout par crainte que les travaux accomplis par EDF pour l'aménagement des gaves de Holle et d'Ossoue, c'est-à-dire la construction d'une route carrossable et d'un téléphérique, ne viennent concurrencer leur service ânier.* »[280]

La Commission demanda en conséquence à EDF de se conformer aux demandes de la municipalité, ce à quoi consentit l'entreprise. Cet exemple est une nouvelle illustration de l'utilisation des commissions des sites comme outil de préservation des intérêts socio-économiques locaux.

Au sujet des travaux concernant le lac d'Orédon, les collectivités de la vallée d'Aure manifestèrent d'abord une faible opposition, argumentée par les nuisances causées à l'activité piscicole. Elle cessa dès qu'EDF révisa son choix de dériver l'intégralité des eaux du bassin de la Neste de Couplan vers la vallée de Luz. Les collectivités avaient préservé ce qui à leurs yeux comptait le plus (le système d'irrigation dans le bassin de confluence de Vielle-Aure et le canal d'alimentation du système Neste) et obtenu des plus-values nouvelles dans l'exploitation des ressources de la montagne par l'augmentation de la capacité de production hydroélectrique dans la vallée et la construction d'une route viabilisée jusqu'au lac d'Aubert, considérée comme « *indispensable au développement touristique de cette zone* »[281]. Elles

[279] Réunion de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées du 07/06/1950.
[280] Intervention de Urbain Cazaux, maire de Barèges et Conseiller général de Luz-Saint Sauveur, à la Commission départementale des sites des Hautes-Pyrénées du 07/06/1950.
[281] Réunion de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées du 08/02/1957 et du 21/05/1957.

soutinrent dès lors le programme d'EDF planifiant la mise en place d'un système d'exploitation pour le bassin-versant aurésien. Les aménagements prévus étaient pourtant très importants, notamment à l'intérieur de la réserve du Néouvielle où la construction d'un réservoir intermédiaire supplémentaire de 38 hm^3 en place des Lacquettes fut étudiée au début des années 1950. Ce n'est pas l'existence de la réserve foncière du Néouvielle mais l'impossibilité technique de garantir son remplissage qui fit renoncer EDF à sa construction.

Dans les années 1950, on note plusieurs cas d'aménagements menés dans des sites reconnus comme des "paysages de qualité" et qui ne firent pourtant pratiquement pas débat. Ainsi en fut-il des équipements du Migouélou dans la haute vallée d'Arrens, qui a constitué par la suite l'une des portes du Parc national des Pyrénées[282] ou bien de ceux effectués dans le massif du Puymorens[283] dont une grande partie a été depuis classée. Dans ce dernier cas, la défense inconditionnelle de la cascade des Bésines, « *dont la suppression aurait constitué un attentat paysager* », traduit l'importance pour la Commission de l'Ariège de maintenir une imagerie même factice de la nature puisqu'elle obtint que son écoulement soit préservé en période diurne.

L'opposition affichée à l'endroit des projets d'équipement a procédé également d'une réaction de type NIMBY, manifestée par la défense de lieux symbolisés. Dans les années 1960, la commission de l'Ariège se prononça ainsi contre l'équipement de la cascade d'Ars près d'Aulus-les-Bains et contre l'ennoiement des gorges de Tarnac sur la Lez à l'amont de Castillon-en-Couserans. Celle de la Haute-Garonne limita la capacité des installations futures sur le cours supérieur de la Pique, tout juste en aval de l'actuel site classé de l'Hospice de France.

A une époque où l'administration des Affaires culturelles estimait que le rôle des commissions des sites était « *d'agir comme un garant du contrôle esthétique des aménagements hydroélectriques* »[284], il semble que leur fonction réelle était d'être devenues des lieux de négociation entre les collectivités locales et EDF. L'inflation sémantique est couramment utilisée pour dramatiser les aménagements prévus et engager le débat à partir d'un principe de préjudice[285] et les élus stigmatisent « *la volonté d'EDF à vouloir tout aménager* ». Se développe également à cette époque au sein des commissions un discours critique reprochant aux aménageurs de ne pas tenir leurs engagements en matière de suivi des travaux et de remise en état des lieux. Ces questions, qui seront débattues jusque dans le courant des années 1980, furent alors utilisées pour renforcer la pression sociale sur EDF.

---

[282] Réunion de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées du 8/02/1957.
[283] Réunions de la Commission des sites de l'Ariège du 23/11/1953 et du 1er/02/1955.
[284] Réunion de la Commission des sites de l'Ariège du 27/06/1958.
[285] Les termes de « *monstruosité* », « *attentat* », « *inacceptable* » ou encore « *odieux* » sont fréquemment employés par les élus dans les réunions des commissions pour qualifier les programmes d'équipement présentés.

Le terme de "compensation" était d'ailleurs souvent employé, notamment par les élus, instituant une nouvelle base de relations entre décideurs locaux et aménageurs industriels. Dès lors la reconversion dans une optique touristique des bâtiments de chantier ou celle des téléphériques installés pour le transport des matériaux est à maintes reprises abordée et discutée dans les réunions, de même que sont parfois passés des accords de principe sur le remplissage des bassins de rétention en période estivale. Nous verrons ainsi dans le Chapitre Six que des collectivités ont même obtenu d'EDF la construction de routes lors de tractations conduites à l'intérieur des Commissions des sites.

Durant cette période, les petites sociétés privées ou parapubliques quant à elles n'ont été ni en mesure d'assurer l'investissement de projets de grande envergure ni surtout en droit de réaliser des équipements dépassant un certain potentiel[286], à l'exception de la Société hydroélectrique du Midi, filiale de la SNCF, dont le statut lui permit de poursuivre les équipements commencés par la Compagnie des Chemins de fer du Midi, sous le contrôle d'exploitation d'EDF. Elles ont délibérément évité d'élaborer des projets en zone protégée en raison des contraintes juridiques et administratives supplémentaires que cela imposait.

Au début des années 1960, les plus grands projets réalisables avaient été effectués. Cependant, jusqu'au milieu des années 1970, EDF a poursuivi l'objectif d'assurer l'équipement hydroélectrique complet des vallées des Pyrénées centrales et de perfectionner ses installations. Depuis cette époque les projets d'équipements de nouveaux secteurs sont inexistants : la construction du barrage de Soulcem dans le Vicdessos au début des années 1980 a été le dernier grand ouvrage réalisé. La plupart des hydrosystèmes qui présentaient un intérêt ingénirique avaient été aménagés, faisant l'objet de déclaration d'utilité publique en cas de litiges introduits par les commissions[287]. En outre, EDF a accordé par la suite moins d'importance à ce type de production, concentrant ses efforts sur son programme de développement du nucléaire civil, l'hydroélectricité étant dès lors considérée comme un système de production d'appoint.

Cependant si les équipements nouveaux ont été rares, EDF présentait encore au début des années 1980 quelques grands projets d'amélioration de l'appareil de production. Ainsi en 1983 fut dévoilée une nouvelle proposition d'exhaussement de la retenue d'Orédon[288]. Elle prévoyait la conduite de travaux dans le périmètre de la

[286] Entre la nationalisation de 1945 et le décret de 1955, quasiment aucune possibilité n'a été laissée en ce domaine à l'investissement privé.

[287] C'est-à-dire que l'arbitrage était effectué au plus haut niveau de l'appareil politico-administratif, soulignant à nouveau la priorité accordée au développement industriel par l'appareil d'Etat.

[288] Dans le programme de 1950, il était déjà prévu de surélever Orédon pour faire passer sa capacité de 7 à 37 Hm^3. Le projet "Grand Orédon" prévoyait d'augmenter la capacité du barrage jusqu'à 49 Hm^3 ; il aurait été alimenté par la dérivation des réseaux situés plus au Sud : les nestes de Barroude, de la Géla et de Saux, qui prennent leur source dans le parc national des Pyrénées.

réserve naturelle du Néouvielle qui impliquaient l'ennoiement d'une partie de son territoire ainsi que la construction d'un barrage-voûte afin de barrer la vallée de Couplan. Nous avons déjà indiqué que les collectivités locales adoptèrent une position plutôt favorable à ces nouveaux travaux puisque de leur point de vue, la zone touristique principale était située plus haut en altitude, au niveau des lacs d'Aubert et d'Aumar. En outre, l'amélioration de cet équipement laissait augurer des redevances plus importantes puisqu'il devait contribuer à l'alimentation du système Neste[289]. La Commission des sites, premier niveau de régulation, n'émit pas d'avis clair sur ce projet. Ce projet n'a été réellement abandonné qu'avec la préparation du plan de gestion de la réserve et le passage d'une convention entre le parc national des Pyrénées et EDF. Cet épisode montre une fois encore le caractère équivoque dans l'attitude des acteurs politiques pour effectuer l'arbitrage entre les différents enjeux de valorisation de l'espace.

Une nouvelle vague d'équipements a débuté au cours de la deuxième moitié des années 1970. Le choc pétrolier de 1973 a servi d'élément déclencheur au développement de la "mini-hydraulicité". De nombreux équipements de petite capacité ont été réalisés dans les vallées dépourvues de grands systèmes d'écoulement et de rétention, engagés par des collectivités ou des groupes privés. A partir de 1975 et jusqu'au début des années 1980, plusieurs dizaines de concessions furent ainsi accordées dans les Hautes-Pyrénées, en Ariège et dans les Pyrénées-Orientales, pour des équipements ne dépassant que rarement une puissance de 500 kW[290]. La rentabilité des micro-centrales est artificiellement favorisée puisque la loi oblige EDF à racheter l'électricité produite aux producteurs autonomes dans des conditions tarifaires déficitaires. Néanmoins le développement de la "mini-hydraulicité" a été freiné par les dispositions contraignantes de la loi de 1984[291] et les exigences croissantes d'EDF en matière d'insertion paysagère (enfouissement des lignes) et de gestion des réseaux (raccordement au système EDF).

Dans la plupart des cas, ces aménagements ont été soutenus par les élus membres des commissions en raison « *de l'avantage que ces équipements représentent pour les petites communes de montagne* »[292]. Tous les projets n'ont pas cependant été acceptés. La principale motivation des refus reste la sauvegarde de cadres paysagers. Mais cette argumentation n'a été utilisée que pour tenter de préserver des secteurs considérés comme touristiques. Les projets de mise à niveau des équipements présentés par EDF ces dernières années ont également bénéficié

[289] Système de dérivation des eaux de la Neste d'Aure opéré à Sarrancolin en direction des la zone des Coteaux de Gascogne pour y soutenir le développement de l'agriculture irriguée.
[290] Il s'agit du seuil alors fixé pour la réalisation d'une étude d'impact et d'une instruction par les services de la DRIRE*. Ce seuil a par la suite été relevé à une puissance de 1,5 MW puis de 4 MW.
[291] Loi du 29/06/1984 relative à la pêche.
[292] Réunion de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées du 25/09/1978.

d'une inclination plus favorable des commissions vis à vis de l'hydroélectricité. On note ainsi des revirements complets des avis formulés dans les commissions. Ce fut par exemple le cas du système d'exploitation du bassin du Lez où de nouvelles concessions furent avalisées par la commission de l'Ariège. Cette décision a été prise en contradiction avec la position soutenue lors des débats virulents qui s'étaient tenus quinze ans plus tôt à propos du même bassin[293].

Les logiques de régulation de l'équipement : objectifs et influences

Le balayage historique du traitement de la problématique hydroélectrique dans les commissions des sites a révélé la complexité et les subtilités du jeu de régulation qui s'est opéré entre les parties engagées. On peut faire l'hypothèse que l'apparition d'autres outils de protection en sus des sites classés, qu'il s'agisse du parc national, des réserves naturelles ou de la mise en place d'arrêtés de protection de biotope, a renforcé les prérogatives de la logique de protection vis à vis des impacts de l'hydroélectricité sur les milieux montagnards pyrénéens.

Le cas précité du projet d'élévation du barrage d'Orédon en 1983 est pourtant symptomatique d'une situation caractérisée par le peu de relations horizontales entre les gestionnaires des espaces protégés et les producteurs d'hydroélectricité mais aussi de l'imbrication des enjeux financiers et sociaux liés à la multiplicité des ressources spécifiques construites autour de l'eau. Les producteurs ont longtemps défendu leur rôle d'aménageur et de développeur comme prétexte de légitimation à leurs pratiques. EDF essaya d'ailleurs la plupart du temps d'obtenir l'exclusion de ses installations des nouveaux périmètres de protection, notamment lors de la période des classements de grands ensembles naturels[294]. D'autres administrations possédant des intérêts dans le développement de l'hydroélectricté, et les organismes qui leur sont associés, ont suivi une stratégie identique, à l'exemple de la Société hydroélectrique du Midi liée au Ministère des Transports, qui s'engagea dans un conflit juridique suite à la création du Parc national des Pyrénées[295] ou bien du Ministère de l'Agriculture, propriétaire du barrage de l'Oule, qui réclama la correction du périmètre du site lors du classement du bassin en 1981.

Jusqu'aux années 1970, les compagnies publiques d'exploitation raisonnaient selon une perspective programmatique conçue à l'échelle de systèmes hydrographiques entiers. Elles ont généralement essayé d'optimiser leurs équipements en les complétant au fur et à mesure. L'octroi d'une concession

[293] Réunion de la Commission des sites de l'Ariège du 07/08/1975.
[294] Cf. Chapitre Trois.
[295] La société disposait de droits acquis relatifs à l'équipement du vallon du Brousset dans la haute vallée d'Ossau, qui s'appuyaient sur une DUP* promulguée en 1960. Cette décision l'autorisait à effectuer des captages et la construction de réservoirs en altitude sur ce réseau. La création du parc précipita un contentieux juridique qui se solda par le déboutement de la Société hydroélectrique du Midi.

impliquait donc tacitement plusieurs tranches successives d'équipements. Ce fait explique les motivations de la Société hydroélectrique du Midi lorsqu'elle s'opposa juridiquement au décret de création du Parc national des Pyrénées : la société agissait selon une logique de compétitivité puisqu'elle était détentrice des droits d'exploitation du bassin-versant du gave d'Ossau dont elle devait assurer la valorisation optimale.

En dépit de ces exemples, il n'y a pas eu de réelle compétition pour la maîtrise de l'espace. Le Parc national des Pyrénées a été créé après la réalisation des grands travaux dans les Hautes-Pyrénées. De même l'hydroélectricité n'a pas constitué un thème de débat majeur lors de la discussion du parc national de la Haute Ariège. Les nombreux équipements de petite puissance engagés à partir de la fin des années 1970 ne firent alors qu'assez peu l'objet de critiques. Cependant, à partir des années 1980, l'administration de l'Environnement a été de plus en plus présente sur ce type de dossiers, obtenant au niveau national des réglementations draconiennes en matière de conditions de production.

Au titre de l'extension de leurs attributions dans le domaine de la protection de la nature, les commissions des sites sont désormais sollicitées pour donner un avis sur tous les sujets relatifs aux équipements hydroélectriques[296]. Les débats tenus en leur sein lors de la dernière décennie révèlent toujours une certaine indécision dans ce domaine. En dépit du développement des connaissances sur les conséquences mécaniques et physiologiques de l'hydroélectricité sur les écosystèmes montagnards, les commissions demeurent très circonspectes sur le sujet, reflétant les clivages qui les traversent. Il serait cependant inexact de réduire leur rôle à celui de simples « *chambres d'enregistrement des projets d'équipement* »[297] comme le dénoncent souvent les associations de protection.

Selon un point de vue amplement partagé au sein du collège des élus, la décision d'accorder l'équipement doit toujours être prise selon l'éclairage d'une analyse coûts-bénéfices. Les élus pyrénéens sont cependant conscients du grand apport financier qu'a représenté l'hydroélectricité, les redevances ayant notamment fait la fortune de quelques communes. Aragnouet a par exemple financé le quart du montant des travaux de la construction du tunnel de Bielsa ainsi que sa station de ski, Piau Engaly, grâce aux redevances retirées des systèmes de Pragnères et d'Orédon. Le processus a été identique pour les stations de Loudenvielle, Saint-Lary, de Gèdre-Gavarnie et, en partie, de Laruns.

Les renouvellements des concessions n'ont donné que très occasionnellement lieu à des débats. Pour la période allant de 1992 à 2002, nous avons trouvé la trace

[296] Décret n° 94-894 du 13/10/1994 relatif à la concession et à la déclaration d'utilité publique des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique.
[297] Entretien Secrétaire-général du CIAPP, 2002.

de dix renouvellements traités en commissions des sites, pour des dossiers concernant des particuliers ou EDF. Aucun n'a fait l'objet d'une remise en cause. De même, l'autorisation d'installer de nouvelles prises d'eau a généralement été accordée par les commissions. En revanche, la gestion des débits réservés a souvent fait l'objet de vifs échanges. Une majorité des membres des commissions renâclent à les baisser[298]. Sur ce point plus particulièrement, le registre argumentaire écologique est sollicité, notamment par les élus qui se font le relais des APPMA très attentives et hostiles au développement des ouvrages hydrauliques susceptibles de diminuer les débits naturels. Nous verrons plus loin que le dossier des débits réservés est au centre d'une polémique entre les administrations et les usagers.

La défense des « *potentiels touristiques* », pour reprendre l'expression couramment employée dans les débats, demeure l'autre argument fréquemment avancé. La volonté de préserver les sites touristiques est l'un des premiers soucis des élus, lesquels incitent au débat lorsqu'il s'agit de projets d'équipement isolés et ponctuels, sans réelle possibilité d'amélioration future et susceptibles de générer sur le plan socio-économique plus de nuisances que de bénéfices. Les échanges ont alors pu être très vifs, notamment lors de la présentation de projets d'équipement aux Bésines et dans les environs de Montségur. Depuis la parabole du « *lit caillouteux du gave de Gavarnie* » formulée lors des négociations sur la dérivation des eaux du gave vers le barrage de Cap-de-Long en 1950, le fond de la négociation demeure donc identique.

En raison des débats intenses dont il a fait l'objet, le cas de la microcentrale d'Aydius, dans la vallée d'Aspe, expose d'une part la diversité des enjeux qui peuvent se cristalliser autour du principe même de l'aménagement et d'autre part la confusion qui se développe autour des questions de protection de la nature en raison de ses imbrications socio-politiques nombreuses. Précisons en préambule que la partie amont de la petite vallée d'Aydius, avait faillie être classée à la fin des années 1960. En 1994 cette commune présenta un projet de construction de microcentrale ; il fut justifié ainsi par son maire :

> « *Ce projet est porté par la volonté d'un village handicapé dans son développement par son isolement et les rudes conditions hivernales, qui souhaite redynamiser la vie locale et mettre en valeur les ressources dont elle dispose, notamment les possibilités de l'hydraulique, sans porter atteinte à la qualité du milieu qui est sa principale richesse.* »

[298] Cf. les cas des centrales de St Etienne de Baïgorry et du Litor à Arbéost (Réunion de la Commission des Pyrénées-Atlantiques du 27/10/1994 et du 06/12/2001) ; apparemment les seuls cas de diminution de débits réservés postérieurs à la loi-cadre de 1984 ont été accordés par la Commission de la Haute-Garonne (Neste d'Oô, réunion du 26/11/1986 ; Usine de Lestelle, réunion du 25/10/1991).

Avec une production théorique de 10 GWh/an, cette micro-centrale aurait rapporté à la municipalité, selon les projections de l'étude de faisabilité, cinq fois plus que le bénéfice des contributions fiscales directes : elle représentait donc pour la commune une importance considérable. Présenté à la commission des Pyrénées-Atlantiques[299], le dossier fut accepté dans le principe par 5 voix pour, 4 contre et 5 abstentions. Amendé, il fut représenté à la commission six mois plus tard en juin 1995[300] où la mise au vote donna un résultat insolite : 8 voix pour, 8 contre et 5 abstentions. Le dossier ne fut accepté que grâce à la voix prépondérante du président de séance qui était ce jour-là le préfet. Dans l'histoire des commissions des départements pyrénéens, c'est le seul dossier qui à notre connaissance suscita par deux reprises, à la fois un vote si serré et un pareil taux d'abstention. L'incapacité des membres de la commission à dégager une position nette vis à vis de ce projet s'explique par la diversité des enjeux gravitant autour du dossier. Du côté des administrations, la DIREN Aquitaine s'opposa à la réalisation de l'équipement ainsi que l'ABF. Leurs motivations différaient cependant. L'ABF intervint non en avançant la dépréciation de la qualité paysagère du site mais en arguant du fait que « *les Pyrénées sont envahies de micro-centrales, cela semble être la seule voie de développement choisie par les communes de montagne* », appréciation qui ne relève pas a priori de son registre de compétences.

La DIREN adopta une position de principe et importa la problématique de l'ours dans le traitement de ce dossier. De son point de vue, l'équipement était synonyme de dégradation de l'habitat ursin, ce qui n'était pas l'avis la DDAF et de l'ONC qui avaient donné leur accord. Le projet présenté par la commune d'Aydius a en fait été l'occasion pour la DIREN de mettre en débat l'effectivité des engagements pris par les collectivités locales dans la Charte de développement durable des vallées béarnaises. Malgré le lancement concomitant de cette expérience, une opposition demeurait entre cette administration et les locaux sur la réalisation d'équipements en zone à ours ou situés en lisière.

L'exemple d'Aydius fait une nouvelle fois apparaître la complexité des enjeux de valorisation de l'espace, illustré ici à travers les cas de communes conduisant des stratégies qui peuvent paraître antagonistes. Il existe bien d'autres cas de communes s'étant engagées à la fois dans une démarche de protection et dans la production d'hydroélectricité. La municipalité de Prats-de-Mollo avalisa par exemple la même

[299] Réunion de la Commission des sites des Pyrénées-Atlantiques du 29/11/1994.
[300] Réunion de la Commission des sites des Pyrénées-Atlantiques du 02/06/1995.

TABLEAU 17 - INFRASTRUCTURES HYDRAULIQUES ET HYDROELECTRIQUES DANS QUELQUES ESPACES PROTEGES PYRENEENS

Espaces protégés	Equipements existants
PARCS NATIONAUX	
PN des Pyrénées	Prises et amenée du Migouléou ; centrale d'Estaëns
PN d'Aiguëstortes	Barrages réservoirs (parc et ZPP)
	Centrale de turbinage
	Lignes de transport
PARCS NATURELS	
Guara	Retenues artificielles
Posets-Maladeta	Retenues artificielles
RESERVES NATURELLES	
Nohèdes	Réservoir tampon de l'Estany del Clot ; microcentrale ; Conduite forcée (4 km)
Nyer	Canal d'amenée
Néouvielle	Barrage réservoirs d'Aubert et d'Aumar + Cap de Long en périphérie (Système Pragnères) Barrages réservoirs d'Orédon et de l'Oule (Système Eget et hydraulique agricole)
	Conduite de fuite Cap-de-Long/Pragnères (Système Pragnères)
SITES CLASSES	
Plateau de Bious	Barrage de Bious (1953/1957)
Soussoueou	Barrage réservoir d'Artouste et conduite d'amenée
Gavarnie	Barrage réservoir des Gloriettes
	Barrage réservoir d'Ossoue
Rioumajou	Centrale et réservoir
Haute vallée du Louron	Barrage réservoir de Caillauas (HE et HA) ; centrales
Lac d'Oô	Barrage réservoir d'Oô (HE et HA)
Gouffre d'Enfer	Centrale de turbinage
L'Hospice de France	Réseau de la Glère
Lanoux	Barrage réservoir du Lanoux
Les Bouillouses	Barrage réservoir des Bouillouses
AUTRES	
RNCFS Orlu	Barrages réservoirs d'En Beys et de Naguilhes ; conduite d'amenée

HE : Hydroélectricité

HA : Hydraulique agricole

année la rénovation de la microcentrale du Tech et la création de la réserve naturelle. Dans la deuxième moitié des années 1980 et le début des années 1990, nombreuses ont été les municipalités du massif à faire effectuer des études pour l'implantation d'une micro-centrale. Plusieurs dizaines d'équipements, dont la puissance installée se situe généralement entre 500 kW et 1 MW, ont été réalisés à cette époque. Aux équipements municipaux se sont ajoutées de nouvelles installations de particuliers, souvent encouragées par les communes.

Plusieurs espaces protégés ont depuis rencontré des problèmes avec les équipements de production mais ils sont généralement liés aux pratiques des petits exploitants privés. Dans la réserve de Nohèdes, des opérations de vidange des boues des installations existantes sur la rivière qui délimite la zone protégée, ont été effectuées en période d'étiage[301]. A Nyer, la conservatrice de la réserve naturelle volontaire essaie de régler depuis son arrivée le problème posé par les installations d'une usine d'exploitation privée. Le canal d'amenée qui dérive des eaux depuis l'intérieur de la réserve et rallie l'usine de turbinage installée au village, occasionne beaucoup de dégâts sur la faune.

> *« L'exploitant, il se contrefout de la réserve et des dégâts. Il préfère payer directement les dégâts au noir plutôt que de réfléchir avec nous à une solution. Il fait de l'obstruction, complètement.* […] *Il n'y a pas que nous que cela inquiète.* […] *Les chasseurs ne sont pas contents, les irrigants non plus parce qu'en plus, l'exploitant ne respecte pas le débit réservé pendant la période d'arrosage l'été* […] *C'est aussi un problème pour l'ouverture de l'espace aux visiteurs. Le chemin qui passe* […] *il longe le canal et c'est très dangereux. Il y a des débordements quand ils ont des problèmes à l'usine, surtout en bas. Le sentier des gorges est coupé fréquemment, et une piste aussi.* […] *Juridiquement c'est un gros problème. Le ministère a autorisé cet équipement alors maintenant c'est difficile de faire prévaloir l'existence de la réserve pour lui imposer des changements.* »[302]

Outre les problèmes collatéraux que posent les équipements utilisés pour l'exploitation hydroélectrique, les gestionnaires de la réserve peuvent arguer de son impact écologique direct. Une étude hydrobiologique effectuée en 2001 a fait apparaître le mauvais état biotique de l'écosystème de la rivière de Nyer, du en partie aux graves incidences de l'exploitation et notamment à l'insuffisance du débit réservé à l'aval de la dérivation utilisée par le canal.

Les petits exploitants demeurent en fait dans une conception déprédatrice de la ressource hydroélectrique. S'il est rentable, le secteur de la mini-hydroélectricité implique cependant des coûts d'entretien élevés et des aléas de production liés à

[301] CCG de la réserve de Nohèdes du 19/10/1993.
[302] Entretien Conservatrice de la réserve naturelle volontaire de Nyer, 2001.

l'approvisionnement hydrique. Les installations prodiguent quasiment toutes une rentabilité élevée mais qui varie considérablement en fonction de la puissance des équipements. La mise aux normes fixées par la loi de 1992 nécessite parfois des travaux importants que la plupart des exploitants ne souhaitent pas mener.

A l'instar des grands équipements d'EDF ou de la Société hydroélectrique du Midi, la mini-hydroélectricité[303] est elle aussi une source importante de revenus pour les communes. La municipalité de Nyer retire par exemple 15 000 € par an de taxe professionnelle grâce à la micro-centrale construite au village, ce qui représente un montant financier conséquent pour une commune rurale de montagne faiblement peuplée, aux maigres ressources fiscales. Si le maire évoque « *la mauvaise volonté manifeste de l'usinier à régler les problèmes liés au canal* », il stigmatise d'abord « *le laxisme des administrations qui laissent faire* ». La faible inclinaison des services administratifs à traiter ce dossier est en partie liée à une erreur d'appréciation qu'ils ont commise lorsqu'ils traitèrent le dossier de reprise de la concession en 1985. La DIREN et le Ministère de l'Environnement refusèrent la construction d'une conduite forcée (empêchant la possibilité d'installer une centrale de haute chute) mais acceptèrent la pose d'un film plastique dans le chenal du canal pour permettre d'augmenter la vitesse d'écoulement, responsable de la dangerosité du canal pour la faune.

En outre, il est difficile pour les pouvoirs publics de reprocher aux exploitants privés les impacts de leurs pratiques dans la mesure où EDF prend lui-même certaines largesses avec les dispositifs de la loi Pêche et de la Loi sur l'eau de 1992. Des agents du parc national mais aussi de l'ONF, en plusieurs endroits du massif, nous ont affirmé qu'EDF ne respectait généralement pas les taux de restitution après captage ou dérivation, fixés à un dixième du module[304]. Ces contournements de la loi sont d'abord le fait des contraintes de gestion inhérentes aux installations comme l'explique l'ancien chef du Service scientifique du parc national des Pyrénées au sujet du Néouvielle :

> « *Les grands bouleversements sont passés : c'est un fait et on ne peut pas revenir dessus. Mais il y a toujours des problèmes en suspens et on* [le Parc national des Pyrénées] *demeure attentif. On a parfois des marnages importants dans les lacs et EDF pratique encore des variations de débit qui sont parfois, disons qu'elles ne sont pas très heureuses pour le milieu* […]

[303] On considère par petite hydroélectricité les installations dont la puissance installée est inférieure à 8 MW.
[304] La loi pêche de 1984 avait déjà fixé ce seuil pour les nouveaux ouvrages. La loi de 1992 et le décret d'application de 1995 relatif aux équipements hydrauliques ont étendu cette disposition aux ouvrages anciens.

Avec la préparation du plan de gestion de la réserve, on a pu travailler ensemble, et avec la CACG[305] aussi car l'utilisation pour l'hydraulique agricole est à prendre en compte sur ce site. On a beaucoup insisté pour sauver les Laquettes : là il y avait un problème de débit évident, surtout en période d'étiage. C'était notre priorité, le Ministère, le CNPN étaient vigilants là-dessus […] *Le projet d'Orédon, bon je n'y crois pas à moyen terme. Il faudrait une justification de poids pour casser le décret. Mais à long terme, et même avec Natura 2000, rien n'est à exclure.* »[306]

Dans la haute vallée du Biros, le cours du Lez est équipé d'un réseau d'installations de captages, de dérivation et de stockage (plusieurs étangs ayant été artificialisés) redistribuant à l'aval les eaux pour leur turbinage à la centrale d'Eylie. La gestion de l'hydrosystème du Lez a été amplement abordée lors de la préparation du document d'objectifs du site Natura 2000 embrassant la partie supérieure de la vallée. La chargée de mission qui a réalisé le document résume ainsi la problématique hydroélectrique :

« La présence d'EDF au sein du débat sur les actions de gestion dans le site a permis de mettre à plat le problème des débits réservés. Le problème principal est d'ordre technique : il est très contraignant, là je reprends le discours des ingénieurs d'EDF, d'aller effectuer des restitutions sur chaque tronçon de rivière ou de ruisseau. Donc ils effectuent la restitution en bas. […]

Par rapport aux enjeux spécifiques du site, et je pense notamment au desman [espèce d'intérêt communautaire prioritaire], *c'est probable que cette technique n'est probablement pas optimale. Mais il convient de faire attention, car même les spécialistes ne s'autorisent pas à dire que les changements de module ont une incidence réelle sur la répartition du desman. Donc on ne pouvait pas raisonnablement demander à EDF de changer ses pratiques pour une seule espèce, et avec aussi peu de données.* […]

A notre niveau d'opérateur, nous on a pris le parti de prendre acte des engagements d'EDF de modifier leur équipement en fonction des besoins qu'on aura constatés et d'abord d'appliquer les orientations de la loi sur l'eau. Mais ça, ce sera forcément sur du moyen terme. »[307]

La logique de gestion des équipements hydroélectriques est donc d'abord inféodée à la question des coûts de l'amélioration technique de l'infrastructure d'exploitation. Dans le cas ci-dessus, la mise aux normes attendra la période de révision technique des infrastructures d'EDF qui interviendra à moyen terme (2010/2011), l'intervalle étant mis à profit pour poursuivre les études de terrain en

[305] Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne ; il s'agit d'une SEM, ayant également fonction de société d'aménagement régional, en charge de la gestion des infrastructures d'acheminement et de distribution du système Neste.
[306] Entretien Ancien Chef du Service scientifique du Parc national des Pyrénées, 2001.
[307] Entretien Chargée de mission Natura 2000, ONF Saint-Girons, 2002.

vue de l'acquisition de connaissances plus fines du fonctionnement des hydrosystèmes de montagne. Il y a donc une dépendance de la programmation de la démarche de protection au rythme propre à l'établissement d'exploitation, selon un processus un peu similaire avec celui de l'ONF et de ses plans d'aménagement forestier, ainsi qu'à l'évolution des connaissances.

> *« Un barrage, c'est d'abord un lieu de stockage, pour accumuler, c'est une réserve d'eau. C'est le seul type de réservoir sur lequel on puisse jouer vraiment pour l'approvisionnement des usines en bas. En montagne, il n'y a pas de garantie sur le fait qu'il y ait beaucoup de neige une année ou des pluies suffisantes. Cela explique que l'on est attentif à leur gestion et au remplissage. On ne peut pas totalement soumettre un barrage aux autres utilisations qu'on fait de l'eau, pour l'agriculture, la pêche, ou les loisirs.* »[308]

Il s'agit également d'un problème relatif à l'allocation de la ressource générique que représente l'eau. En tant qu'entreprise d'Etat, EDF gère un bien public défini comme partie d'un patrimoine commun de la Nation, pour l'exercice et le bénéfice d'une mission de production énergétique qui est un service public, ce qu'aiment à rappeler ses cadres : « *De par ses statuts, aucune autre mission n'incombe théoriquement à EDF* ». L'établissement revendique cependant depuis une dizaine d'années les nombreux bénéfices induits par l'activité hydroélectrique pour le compte des populations locales, même si certains aspects ont longtemps été négligés du fait de la culture propre à l'établissement :

> *« On oublie souvent que la modification du régime des eaux a aussi des effets bénéfiques. En cassant les fontes des neiges et en permettant une restitution différée sur les trois mois suivants, cela a apporté de grands bénéfices : la fonction de soutien d'étiage par exemple* […] *Et puis il y a l'aspect de sécurité publique. Il y a encore eu des exemples récents de grosses pluies où ce sont les barrages qui ont évité une catastrophe*[309]*. Tous ces aspects, EDF n'a pas su les mettre en avant pendant longtemps. Ils sont restés dans la Tour d'ivoire des aménageurs et c'est dommage.* »[310]

C'est afin de défendre son image qu'EDF a passé une convention avec le parc national des Pyrénées en 1992, régulièrement renouvelée depuis lors. Ce partenariat a essentiellement porté sur la gestion et le retrait des déchets résiduels aux équipements hydrauliques mais il n'est pas propre à EDF puisque le parc l'a d'abord inauguré avec la Société hydroélectrique du Midi en vallée d'Ossau. En outre, le groupe mène depuis plusieurs années une intense campagne de communication

[308] Entretien Technicien EDF Secteur Vallée d'Aure, 2003.
[309] Notamment lors d'un épisode d'orages particulièrement violents survenu en Pyrénées centrales au début du mois de juillet 2001 (période de retour moyenne décennale à trentenale selon les cours d'eau concernés), durant lequel les équipements du cours supérieur de la Neste d'Aure ont joué un rôle régulateur et écrêteur.
[310] Entretien Ingénieur TPE, DRIRE Midi-Pyrénées, 2004.

présentant l'hydroélectricité comme « *une énergie renouvelable et non polluante car ne contribuant pas à l'effet de serre* ». L'octroi du statut d'énergie renouvelable à l'hydroélectricité est cependant loin d'être communément partagée par les acteurs impliqués[311]. S'il apparaît évident pour les exploitants et la DRIRE, il l'est beaucoup moins pour les DIREN. La position des associations de protection de l'environnement sur ce dossier a été fluctuante, notamment en raison de leurs liens avec le parti écologistes les Verts dont un courant majoritaire est favorable à l'hydroélectricité. La plupart ne se sont intéressées que récemment à l'hydroélectricité et c'est principalement avec l'installation des Comités Techniques de l'Eau[312] et des Comités des milieux naturels (CMN*) des Agences de l'eau qu'elles ont découvert la complexité du sujet.

Enjeux et perspectives autour de l'utilisation de l'hydroélectricité

Avec l'émergence de la question environnementale, les enjeux de la gestion de l'eau en montagne se sont reposés. L'acquisition de connaissance sur les impacts de l'hydroélectricité a élargi l'inventaire quantitatif et qualitatif des milieux sensibles. L'eau est en outre devenue de plus en plus une source de litige entre différents usagers : agriculteurs, éleveurs, producteurs d'hydroélectricité, pêcheurs, sportifs, associations de protection de l'environnement et sans oublier les collectivités qui ont à assurer une mission d'approvisionnement domestique et d'assainissement. Le rapport Amoudry[313] a ainsi insisté sur les litiges de plus en plus fréquents dont faisaient l'objet les installations micro-hydroélectriques. La diversification des usages de l'eau limite dans en pratique les sites qui pourraient être équipés.

Depuis quelques années, l'hydroélectricité est entrée dans une nouvelle dynamique de croissance des équipements. La France a pris des engagements européens qui prévoient l'augmentation conséquente de sa capacité de production en énergies renouvelables[314]. Elle doit élever de six points d'ici 2010 la part de ces dernières dans son appareil de production d'électricité. 95 % de la capacité de

[311] Légalement, l'hydroélectricité est considérée comme une énergie renouvelable (loi de 2003). Cette interprétation repose sur le fait que c'est l'élément physique utilisé pour la production d'énergie, c'est-à-dire l'eau, qui est considérée comme une ressource renouvelable en raison des mécanismes de fonctionnement de son cycle naturel. Cependant une forme d'énergie n'est pas durable (au sens de *soutenable*) parce que la source physique utilisée est renouvelable. C'est toute l'ambiguïté de l'interprétation de la notion de "ressource naturelle" : est-ce l'eau ou les écosystèmes aquatiques qui doivent être considérés comme ressource ?

[312] Il s'agit de comités régionaux institués depuis 1987, présidés par le préfet de région, comprenant des représentants des administrations, de l'Agence de l'Eau, du Conseil Supérieur de la Pêche, des collectivités, des usagers, des associations de défense de l'environnement et des experts. Ils sont destinés à une fonction d'échange et de débat sur les opérations effectuées en matière de gestion de l'eau.

[313] AMOUDRY J.-P. (sous la présidence de), 2002, op. cit.

[314] Directive du 27/09/2001 relative à la promotion de l'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables.

production en énergies renouvelables est à l'heure actuelle fournie par le parc hydroélectrique. En vue de répondre à cet objectif, les pouvoirs publics ont ainsi affiché depuis trois ans une volonté politique de relancer la filière de la petite hydroélectricité. En 2001, il y avait en France environ 1 800 centrales d'une puissance inférieure à 10 MW, dont la production installée totale était d'environ 2 GW et assurait 8 % de la production du parc hydroélectrique (7,5 TWh environ), soit à titre de comparaison, un peu plus que deux tranches nucléaires classiques. Les objectifs fixés sont de doubler cette production d'ici 2010 et d'augmenter le nombre d'exploitations existantes de 500 unités environ.

Cette orientation fut dégagée du temps de l'ancien ministre Vert du MATE, Yves Cochet. Auteur d'un rapport sur la question des énergies renouvelables[315], M. Cochet souhaita une fois ministre, valoriser les travaux accomplis et promouvoir les orientations qui y avaient été dégagées. Il prépara en conséquence un premier projet de révision de la loi sur les énergies. Les organisations professionnelles des petits exploitants, notamment le Groupement des producteurs autonomes d'énergie hydroélectrique mais aussi de nombreux élus, se faisaient déjà entendre pour promouvoir la "mini-hydraulicité", en proposant notamment la révision de la liste des cours d'eau réservés[316] périodiquement complétée depuis 1981. En outre, le rapport Amoudry s'était clairement positionné pour une aide marquée en direction de la petite hydroélectricité, en recommandant notamment une révision de la fiscalité.

Reprenant les conclusions du rapport Cochet, des mesures équivalentes ont été avancées dans le rapport de Jean Besson effectué sur l'état stratégique de la France en matière énergétique[317]. La suppression éventuelle de la taxe sur l'hydroélectricité a été présentée par le gouvernement Raffarin à la fois comme un moyen de « *favoriser les énergies renouvelables* » et comme un outil susceptible d'aider à diminuer les impacts sur les hydrosystèmes, du fait des transferts financiers qui permettraient l'amélioration des appareils de production. Le ratio de la taxe sur l'hydroélectricité est en effet très important et grève lourdement la marge de bénéfice des exploitants : il peut atteindre 40 % du produit d'exploitation. Il est également significatif de la forte rentabilité, en général, de cette filière.

Au niveau ministériel, Midi-Pyrénées a été désignée comme l'une des deux principales régions où devront être effectués les équipements futurs[318]. La marge de

---

[315] COCHET Y., 2000, *Stratégie et moyens de développement de l'efficacité énergétique et des sources d'énergie renouvelables en France*, Rapport au Premier Ministre, 154 p. Le rapport énonçait notamment parmi ses objectifs d'augmenter la puissance installée de la petite hydroélectricité de 1 GW à l'horizon 2010 ainsi que le rehaussement et la pérennisation du système du prix d'achat fixe garanti aux producteurs privés.

[316] La dernière liste a été fixée par le Décret 99-1138 du 27/12/1999 complétant la liste des cours d'eau classés en application de l'article 2 de la loi du 16 octobre 1919.

[317] BESSON J., 2003, *Une stratégie énergétique pour la France*, Rapport au Premier Ministre, 62 p.

[318] Avec plusieurs grands bassins de production dans les Pyrénées et le Massif Central, Midi-Pyrénées est la deuxième région productrice d'hydroélectricité avec 510 MW de puissance réalisés pour 2002. Il a été

croissance semble pourtant sérieusement limitée dans les Pyrénées où l'appareil de production atteint une puissance installée d'environ 2,5 GW soit 10 % de la production nationale, tous équipements confondus. Les experts estiment ainsi que plus de 90 % du productible pyrénéen est exploité[319]. Le dividende concerne des hydrosystèmes pour moitié situés dans des zones bénéficiant de régime de protection forte (parc national principalement) ou des biefs désormais placés sur la liste des cours d'eau réservés. L'autre moitié se rapporte à des équipements dont la rentabilité ne serait pas assurée dans la plupart des cas en raison de coûts d'installation élevés pour une puissance développée très réduite : seuls un très petit nombre de sites nouveaux seraient en mesure de développer une puissance d'installation supérieure à 1 MW[320].

L'amplification des listes de cours d'eau réservés est demandée par certaines associations piscicoles, au niveau national comme au niveau local. Au niveau régional, cette perspective est exclue par la DRIRE Midi-Pyrénées qui la juge inutile. Sans expressément prendre partie pour l'extension du statut réservé à de nouveaux cours d'eau, la DIREN Midi-Pyrénées souligne certaines lacunes de la liste actuelle telles que les divergences de statut d'une rive à l'autre ou le tronçonnage de certaines rivières. En outre, l'inscription d'une rivière sur la liste des cours d'eau réservés ne la préserve pas de tout aménagement futur.

A partir de 1981, la liste des cours d'eau réservés, fixée au début dans les années 1920, a pu être enrichie périodiquement par décret[321]. Dans les années 1980 et 1990, la complémentation progressive de ces listes s'était effectuée en fonction de trois paramètres :

- Les requêtes formulées par le monde de la pêche : beaucoup de tronçons réservés correspondent ainsi à des cours d'eau de 1ère catégorie.
- Un filtrage effectué par les Conseils généraux, lesquels ont opéré un certain nombre d'élagages, essentiellement afin de préserver des possibilités de projets d'équipement dont ils avaient connaissance.
- En matière d'objectifs écologiques, l'accent a surtout été mis sur les réseaux hydrographiques accueillant des espèces de poissons migrateurs (programme des axes bleus).

Une grande partie des cours d'eau pyrénéens ont été inscrits sur cette liste au cours des vingt dernières années[322]. On remarque néanmoins que les systèmes

prévu d'y augmenter la puissance installée de 300 MW supplémentaires pour 2010. La région aurait ainsi à assumer à elle seule 30 % des objectifs nationaux. Des objectifs équivalents ont été affectés à la région Rhône-Alpes.

[319] Source Conseil Régional de Midi-Pyrénées.

[320] Source DRIRE Midi-Pyrénées.

[321] En application de la loi 80-531 du 15/07/1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur.

[322] Cf. Annexe C5 Statut des cours d'eau pyrénéens en matière d'équipements hydroélectriques.

hydrographiques situés à l'intérieur du Parc national des Pyrénées n'y figurent pas tous. Ceux de la partie bigourdane n'ont été inclus qu'en 1996, sur l'initiative de la préfecture des Hautes-Pyrénées, qui lança des opérations de contrats de rivière sur les bassins-versants des Gaves de l'Adour et de Pau et obtint à cette occasion l'accord des collectivités. Quasiment tous les équipements possibles ont déjà été effectués mais le bassin du Gave de Cestrède entre Luz et Gèdre, encore non équipé, a été soustrait de la liste. De même, celui de l'Ouzom ou de nouveaux aménagements étaient envisagés. Le bassin-versant de la Neste d'Aure quant à lui n'a pas été concerné par les programmes de contrats de rivière. Dans les Pyrénées Atlantiques, seul le linéaire du Gave d'Aspe est réservé (depuis 1996 pour son cours supérieur) mais pas les systèmes secondaires. Ainsi, il n'est théoriquement pas impensable que des équipements hydroélectriques soient soumis au Conseil d'Administration du parc dans les secteurs non réservés[323], éventualité peu probable toutefois en raison de l'altitude élevée du parc.

Les DIREN s'inquiètent des modifications envisagées dans le projet de loi sur les énergies, notamment sur la réduction des possibilités d'inscription de nouveaux cours d'eau sur la liste réservée et surtout sur le transfert de gestion de ces listes aux préfets de bassin, ce qui impliquerait de fait une perméabilité plus forte aux pressions sociales[324]. La suppression de la mention concernant la surélévation des barrages déjà existants, ouvrirait également la possibilité à des aménagements futurs y compris sur les tronçons réservés. Cette situation d'ambiguïté pose quoiqu'il en soit des cas de discordance comme par exemple sur l'Ariège où deux nouvelles installations de centrales sont envisagées entre Pamiers et Foix, tronçon non réservé, alors que l'Ariège est un axe bleu dont le linéaire est accessible pour les poissons jusqu'à Foix. La réalisation de ces équipements reporterait donc la limite actuelle plus en aval.

Le débat autour de la notion de débit réservé illustre les difficultés d'accorder les différentes parties. A partir de 1994, les concessions hydroélectriques accordées depuis la loi de 1919 ont été progressivement examinées en vue de leur renouvellement. A cette occasion, les installations ont du intégrer un certain nombre de normes environnementales posées par les lois successives des années 1980 en ce domaine. Exploitants et fonctionnaires de la DRIRE remettent en cause les critères de la loi Pêche et notamment le principe du débit réservé :

« Le module du 1/10ème est un seuil arbitraire, qui ne correspond à aucune réalité écologique, c'est idiot en soi. Je défends une autre logique : il est illusoire de faire

[323] Il en existe déjà, gérés par la Société hydroélectrique du Midi et EDF. Les retenues (Bious, Fabrèges, Artouste, Cap de Long) ont été exclues du périmètre (sauf Migouélou) mais dans le parc existent des prises d'eau et une centrale (Estaëns).
[324] La liste est actuellement fixée par décret en Conseil d'Etat. Leur transfert au niveau régional signifierait que leur approbation rétrograderait au rang d'arrêté.

comme si l'aménagement n'existait pas. A partir du moment où on l'accepte, il faut également accepter le fait qu'il va y avoir une incidence sur le milieu. Mon raisonnement c'est que quand c'est possible, on recrée un équilibre à l'aval, avec un prélèvement qui puisse au besoin se définir au-dessus du module de 1/10ème […] *Oui, il faut travailler au cas par cas. Soit on accepte de mettre* [le débit] *à zéro si on ne peut pas avoir d'équilibre du milieu à la restitution, soit on place le seuil au premier équilibre possible.* […] *J'estime que ce principe de débit fixe est nuisible à la rentabilité de la production dans de nombreux endroits.* »[325]

La DIREN reconnaît le caractère artificiel de la notion de débit réservé. Ses agents font cependant remarquer que ce seuil est en fin de compte nettement inférieur aux débits d'étiage historiques d'un nombre important de cours d'eau pyrénéens, particulièrement dans la zone bioclimatique oro-atlantique :

« Le débit historique peut s'élever parfois à 20, voir 30 % du module sur certains cours d'eau. Je pense notamment au Gave de Pau. […] *Le débit réservé à 1/10ème, oui c'est assez factice. Mais il faut voir que c'est un seuil. On ne sait pas réellement ce que peut-être le bon niveau de débit réservé, d'un point de vue écologique. Au niveau régional, on est obligés d'avoir une doctrine car on sent le ministère en situation de faiblesse.*

On ne veut pas de nouveaux barrages et de nouveaux aménagements sur les axes bleus. C'est d'ailleurs la logique du SDAGE Garonne, qui précise que tous les axes bleus doivent être classés en cours d'eau réservés. Ailleurs, on est très réservés sur la création de nouveaux barrages car on en a déjà beaucoup ; je constate que la région est déjà très équipée. Par contre, nous ne sommes pas systématiquement contre l'équipement des seuils existants, hors axes bleus, et bien sûr dans la mesure des études et surtout d'amélioration de l'existant dans une optique environnementale. Enfin, on insiste sur l'idée que le débit réservé doit être adapté aux caractéristiques du fonctionnement des cours d'eau. »[326]

Ces positions antagonistes révèlent qu'il existe de profondes divergences entre les deux principales administrations chargées de l'hydroélectricité. La DRIRE défend une logique aménagiste préservationniste, reposant sur le principe de l'exploitation optimale des aménagements existants et d'une prise en compte a minima des processus écosystémiques sur les biefs et hydrosystèmes artificialisés. Elle stigmatise le manque de réalisme de ses collègues de la DIREN qui pratiquent selon elle « *une obstruction systématique à tout nouveau projet d'équipement ou de rénovation* » et accorde trop d'importance à une catégorie particulière d'usagers, les pêcheurs :

[325] Entretien Ingénieur TPE, DRIRE Midi-Pyrénées, 2004.
[326] Entretien Chargé de mission, "Gestion de l'eau", DIREN Midi-Pyrénées, 2004.

« *Le principal problème c'est que la DIREN* [Midi-Pyrénées] *a sous-traité le dossier hydroélectrique à un usager particulier, les pêcheurs, dont les intérêts immédiats sont contraires au développement durable. Leur logique c'est qu'en dépit de l'aménagement, il faudrait que le débit réservé corresponde à l'écosystème antérieur. En fait, le principal critère pour eux, c'est qu'il faut qu'une rivière soit pêchable en tout temps et à toute heure. La DIREN est complètement pourrie par ce lobby pêche qui est totalement déraisonnable.* […] *Nous travaillons pour les besoins de la société quand eux travaillent pour la satisfaction d'un plaisir personnel* […] *Dans cette affaire, je vois du NIMBY partout* […] *Ce que je constate aussi c'est que ce n'est pas avec les sociétés locales* [de pêche] *qu'on a le plus de problèmes, c'est surtout avec les fédérations, qui sont dirigées par des gens des plaines, qui ne connaissent pas forcément grand chose au fonctionnement de l'hydraulique en montagne.*»[327]

Depuis les nouvelles orientations fixées par les pouvoirs publics, les fédérations de pêche ont fait de l'hydroélectricité et des ouvrages hydrauliques un de leurs principaux sujets de débat et de revendication, notamment en Ariège et en Hautes-Pyrénées où les équipements existants sont nombreux. Cette protestation existait déjà auparavant. Les pêcheurs s'étaient alliés avec les associations écologistes mais il s'agit vraisemblablement d'une alliance d'appareils, les associations de protection se sentant obligées de faire bloc avec les pêcheurs. Il s'agit d'abord d'un rapprochement de circonstances entre deux groupes dont les membres ont généralement une origine, une localisation et des représentations de la nature différentes. Cette alliance a représenté pour les associations environnementales l'opportunité d'avoir une meilleure présence dans le monde rural et de tisser des liens avec les milieux de la pêche.

En Ariège, ce sont surtout les problèmes de vidange des barrages, qui occasionnent une pollution biologique liée à la charge détritique, qui sont le plus souvent stigmatisés. Ces dégâts concernent peu la haute montagne quant à la qualité biophysique des milieux mais ils ont des implications sur le fonctionnement des chaînes trophiques dans l'ensemble d'un réseau hydrographique.

« *EDF, on a vu comment ils ont fait sur l'Ariège à Garrabet, avec des vidanges chaque année ou presque. Mais cela n'a pas résolu tous les problèmes, loin de là. Le milieu de la rivière, il était agressé chaque fois ou tous les deux ans maintenant. Et en fait, on le voit bien, la vie elle peut pas reprendre comme il faudrait à cause des boues qui passent et qui tuaient tout.* […] *C'était pas un bon système je pense.* »[328]

---

[327] Entretien Ingénieur TPE, DRIRE Midi-Pyrénées, 2004.

[328] Entretien Secrétaire d'APPMA, 2003. EDF avait expérimenté au cours des années 1990 sur des barrages du cours moyen de l'Ariège un système d'évacuation de la charge solide lors de la crue printanière. Apparenté à des "mini-vidanges" réalisées chaque année ou tous les deux ans, il fut très controversé dans ses résultats et fut suspendu suite à la saisine du tribunal administratif qui donna raison (sur la forme) à l'association de protection de l'environnement Le Chabot et à un collectif de

Alors qu'avec les professionnels et les usagers des sports aquatiques des accords peuvent être trouvés, puisqu'il s'agit d'une régulation reposant sur la mise à disposition d'un certain débit[329], les producteurs sont placés devant les limites du coût de production pour ce qui relève de la prise en compte d'objectifs qualitatifs. Dans un contexte où la révision des équipements et leur adaptation aux critères des débits réservés a imposé la prise en compte d'objectifs écologiques, le respect des normes fixées s'est accompagné d'une chute de la production. Cependant les normes fixées aujourd'hui sont moins contraignantes de celles de la période 1981/1984, époque durant laquelle était appliquée une autre méthode de calcul du débit réservé :

> « *On utilisait comme référence le QMN à 5 ans* [débit du mois le plus faible calculé sur une amplitude de 5 ans] *entre 1980 et 1984. Du coup, les débits réservés étaient très élevés car sur cinq ans, on a souvent des épisodes qui masquent le fonctionnement réel d'un cours d'eau. C'était vraiment compliqué pour les producteurs, les valeurs n'étaient plus économiquement intéressantes pour eux. Alors la nouvelle réglementation, celle de 1984, a été pénalisante pour les cours d'eau pyrénéens car les débits réservés ont tous été rabaissés* »[330]

De l'avis des administrations et des établissements publics concernés, DIREN, DRIRE et Conseil Supérieur de la Pêche, les objectifs fixés en matière de croissance de la production hydroélectrique à l'horizon 2010 ne sont pas réalisables. La situation est donc paradoxale car l'augmentation de l'exploitation de la ressource hydroélectrique, présentée comme une amélioration environnementale, nécessite soit une révision sensible des mesures de protection coercitives, soit des évolutions techniques permettant d'exploiter des filières nouvelles. La DIREN Midi-Pyrénées craint par exemple que les dispositions en préparation ne s'accompagnent d'un accroissement des demandes d'équipements de petite capacité :

> « *C'est surtout la multiplication des petits équipements qui est catastrophique. Nous préférons avoir quelques gros équipements, on connaît les incidences, cela condamne ou presque telle partie du réseau mais à côté on peut faire des choses.* […] *Il faut voir que pour un grand nombre d'unités de petite production, il ne s'agit pas de retenue avec des lâchers ou des installations de dérivation ; ce sont souvent des seuils et cela turbine tout le temps, donc l'impact est permanent.* […] *Je m'attends notamment à une forte progression des équipements du type autoconsommation. On a*

---

sociétés de pêche locales au motif du non-respect de la procédure d'enquête publique que tout exploitant de barrage est censé effectuer lors des vidanges.

[329] En témoignent les nombreux accords passés par EDF avec des fédérations ou des associations locales de pratiquants de sports aquatiques.

[330] Entretien Chargé de mission "Gestion de l'eau" DIREN Midi-Pyrénées, 2004.

commencé à la ressentir depuis le deuxième semestre 2003. Cela va toucher de nouveaux tronçons. »[331]

En outre, la question de la pérennité des grands systèmes de production existants est en suspens et finira par devoir être traitée comme le souligne ce fonctionnaire de la DRIRE :

« On est arrivé à saturation des aménagements structurants sans se poser la question de leur renouvellement. […] *Certains équipements vont arriver en fin de vie. Il faudra les refaire sur place sinon je ne vois pas comment s'en sortir. Alors certains diront que c'est une manière d'arrêter l'aménagement de la montagne. Il y a dans les Pyrénées quelques aménagements parmi les plus efficaces au monde. Pragnères est de l'intérêt supérieur de la Nation, comme le parc* [national] *oui. Aujourd'hui, je constate que Pragnères ne pourrait pas se faire. Est-ce que le parc a vocation à geler toute action de développement hydroélectrique ?* […] *Si l'on prend la DCE*[332] *au pied de la lettre, il faut admettre la nécessité de l'hydroélectricité comme source d'énergie. Et dès que l'on admet cela, si l'on se place dans une optique de développement durable, cela veut dire aussi qu'il nous faut être compatible avec les enjeux écologiques. Donc je pense que l'hydroélectricité peut avoir sa place dans le parc* [national]. »[333]

Les enjeux qui gravitent autour de l'hydroélectricité sont donc nombreux. La polémique actuelle repose d'abord sur le statut que chaque acteur lui accorde en regard de sa propre définition de la notion de développement durable. Cependant, la problématique que pose l'hydroélectricité ne peut se résumer en renvoyant dos à dos des acteurs impliqués dans des conflits d'usage et des relations d'intérêts. L'impact qu'elle cause sur les milieux est réel et n'est d'ailleurs pas nié par les producteurs. Dans un contexte de compétitivité énergétique accrue, le choix idéologique de présenter l'hydroélectricité comme un potentiel de ressource à exploiter davantage ne paraît pas très efficient. L'extensification des petits équipements qu'il peut favoriser pose de sérieux problèmes car celle-ci signifierait la multiplication des impacts et l'anéantissant des efforts déployés pour favoriser la renaturation de certains milieux aquatiques. En outre, ce choix peut tendre à redonner à l'hydroélectricité le rôle d'une fonction dominante dans la gestion de l'eau en montagne, sous des aspects différents que par le passé, car la valorisation récréative des cours d'eau de montagne oblige les exploitants à prendre en compte les nouveaux usages sportifs.

[331] Entretien Chargé de mission "Gestion de l'eau" DIREN Midi-Pyrénées, 2004.
[332] Directive Européenne du 23/10/2000 établissant un cadre communautaire de la gestion de l'eau.
[333] Entretien Chargé de mission "Gestion de l'eau" DIREN Midi-Pyrénées, 2004.

5.1.2. LES HERITAGES DU FONCTIONNALISME HYDRAULICIEN DANS LES PYRENEES ESPAGNOLES

Sur le versant espagnol, les Pyrénées ont occupé un rôle très important pour la mise en place et le développement du modèle économique de la croissance industrielle suivi par le gouvernement franquiste. C'est la grande différence avec le versant septentrional où les grands aménagements en ce domaine ont été restreints. L'accroissement de la production d'hydroélectricité a été rapidement lié à un objectif d'approvisionnement hydrique pour le développement de l'irrigation. L'aménagement des bassins supérieurs mais aussi inférieurs des grandes rivières pyrénéennes a donc été mené suivant un objectif de complémentarité entre la production énergétique et la constitution de réserves hydriques considérables utilisées pour la bonification du bassin de l'Ebre.

Rappelons que le parc hydroélectrique espagnol est l'un des plus importants dans le monde, en proportion de la superficie du pays et de son niveau de consommation énergétique, mais sa place en valeur absolue est loin d'être modeste. Une partie significative de ce potentiel est installée dans la zone pyrénéenne. Le volume de production sur le versant méridional est en fait nettement plus important que sur le versant Nord puisqu'il atteint 6 GW.

Une filière économique essentielle pour les vallées et le pays

Les premiers équipements hydroélectriques sur le versant pyrénéen espagnol sont apparus au début du 20ème siècle. Sous l'influence des *regeneracionistas*, le gouvernement espagnol chercha dès cette époque à combler le déficit du pays en sources énergétiques fossiles. Il encouragea les démarches entreprises par des industriels privés, notamment dans le massif pyrénéen. En 1910, le bassin du *río* Flamicell commença à être équipé, la haute vallée du Cinca le fut dans les années 1920. Mais c'est surtout dans le cadre des grands programmes fonctionnalistes du franquisme que les aménagements hydroélectriques dans les Pyrénées prirent une très grande ampleur. Cette nouvelle vague d'équipements a été l'œuvre de consortiums parapublics nés de la fusion de plusieurs groupes privés. Chacun d'entre eux obtint des concessions octroyées par vallées entières : l'ENHER* se vit attribué les vallées du Cinca et de la Noguera Ribagorzana, la FECSA et Iberduero s'occupèrent du bassin-versant de la Noguera Pallaresana. C'est la grande différence avec le versant français où à quelques exceptions, les entrepreneurs n'ont jamais pu acquérir les droits d'exploitation sur de longs biefs[334], ce qui a entraîné la

[334] MARTIN L., 1981, "L'industrie hydroélectrique dans les montagnes pyrénéennes françaises", *Annales de la Fédération pyrénéenne d'Economie Montagnarde*, t. 2, p. 187-207.

multiplicité des exploitations et explique en partie la quasi absence de grandes retenues de vallées.

Au cours des décennies 1950 et 1960, des retenues de grande capacité furent justement construites dans les moyennes vallées des principaux cours d'eau pyrénéens du versant espagnol, dans l'objectif de constituer de vastes réservoirs permettant à l'aval le développement de l'irrigation ainsi que l'amélioration de la capacité de production hydroélectrique. Les parties supérieures des bassin-versants ont été inégalement touchées par ces programmes. Certaines ont fait l'objet d'équipements importants. Ces aménagements ont eu de gros impacts sur la morphologie paysagère et le fonctionnement des écosystèmes montagnards mais bien entendu aussi sur l'organisation territoriale des vallées, surtout dans les bassins intermédiaires et jusqu'aux vallées inférieures des rivières. Ils ont été amplement étudiés par les géographes espagnols.

La politique hydraulicienne conduite par les gouvernements franquistes successifs a déstructuré l'espace agricole, pastoral et forestier des communautés paysannes locales, y compris dans les grandes vallées qui avaient pourtant relativement bien résisté aux premières phases d'exode. L'ampleur des déplacements de personnes effectués donne la mesure des conséquences sociales de ces équipements. Dans les Pyrénées aragonaises, six milles personnes furent déplacées lors des aménagements conduits entre les décennies 1950 et 1970. Ce chiffre peut paraître bien faible en regard du coût humain des réalisations qui sont effectuées dans d'autres pays mais il doit être rapporté au fait que les Pyrénées ont toujours été un espace faiblement peuplé. En outre, ce chiffre de six milles personnes doit être complété par celui du nombre de villages détruits, près d'une cinquantaine rien que dans les Pyrénées aragonaises.

Différents travaux universitaires ont montré de quelle façon les programmes hydrauliciens de la période 1950-1960 avaient été en relation avec ceux du PFE* pour favoriser une double stratégie de dépeuplement et d'appropriation foncière dans les montagnes pyrénéennes. Cette période a été marquée par la conjugaison d'un objectif politique (assainir les noyaux de résistance au franquisme) et d'une approche très techniciste de la gestion de l'espace montagnard pyrénéen (dont les objectifs étaient le reboisement et la mise en place d'une sylviculture intensive). José Cuesta précise ainsi que « *cette politique d'aménagement du territoire n'était pas destinée au développement local mais à l'expansion du processus d'accumulation de l'espace central* »[335]. La construction des barrages de Lanuza et de Búbal sur le *río* Gallego dans la vallée de Tena en est une bonne illustration : elle a détruit quatre villages et a mis fin à un système local de pastoralisme laitier. Trente ans plus tard, l'économie agropastorale est très limitée

[335] CUESTA J., 1998, op. cit.

dans cette partie des Pyrénées aragonaises ce qui a créé des problèmes de fermeture de milieux.

Sur le plan économique, ces grands travaux n'ont généré dans les vallées que très peu d'activité à long terme, notamment dans le secteur industriel. Ils ont néanmoins permis d'autres aménagements structurants. Dans plusieurs vallées des Pyrénées centrales, les programmes de valorisation hydraulique et hydroélectrique ont engendré des améliorations considérables en matière d'équipements de communication notamment (travaux de voirie, installation des réseaux téléphoniques). Dans la lignée de la conception fonctionnaliste de l'aménagement pyrénéen, l'ENHER fut par exemple chargée de réaliser un "Programme d'aménagement global de la vallée du Cinca" : ses ingénieurs établirent un plan de développement économique et social fondé sur la réalisation d'infrastructures routières et l'électrification des localités. Mais depuis la phase d'automatisation des installations, conduite dans les années 1980, seul un petit nombre d'emplois sont nécessaires pour l'entretien des équipements. Les exploitants continuent cependant à fournir des avantages en nature aux collectivités locales en assurant par exemple l'éclairage gratuit d'édifices publics et en leur versant des redevances importantes.

Jusqu'aux années 1970, l'absence de politique claire des parcs nationaux a laissé ces derniers relativement démunis face aux pratiques des grandes entreprises parapubliques. Les problèmes écologiques et paysagers posés par les équipements hydroélectriques ont été considérés comme un épiphénomène par l'appareil administratif. L'action de ce dernier était dominée par une conception du massif pyrénéen comme un espace réserve de ressources naturelles, c'est-à-dire l'eau et le bois. Les administrations de l'Etat ont contribué à la mythification de l'hydroélectricité, en la présentant comme une filière socio-économique essentielle pour les vallées et une source d'énergie indispensable pour le pays. Dans ce contexte, les enjeux de protection ont été relégués au second rang.

Les luttes que les gestionnaires du parc d'Ordesa menèrent face aux projets des sociétés hydroélectriques laissent néanmoins transparaître un affrontement interne au sein de cet appareil administratif. Depuis 1918, les projets d'entreprises privées et parapubliques sur les *ríos* Ara et Arazas se sont succédés à travers les époques et les régimes, les exploitants obtenant toujours des concessions de la part des ministères aménageurs. Les projets n'ont toujours été stoppés qu'ultérieurement, au terme de joutes internes à la hiérarchie administrative et dans laquelle l'intervention d'autres corps institutionnels joua un rôle croissant en dépit des verrouillages propres au système franquiste.

Les rôles de l'Université et de l'Académie des Beaux-Arts de Saragosse dans le blocage du premier projet d'ennoiement du canyon d'Añisclo aux marges de l'ancien

parc d'Ordesa sont reconnus. De plus, l'apparition au sein de l'ICONA d'un courant se rapprochant des conceptions de l'écologie humaine[336], a renforcé le camp de l'opposition à l'extension des équipements. Nous avons également vu comment la phase de transition démocratique a permis que s'opère une mobilisation de grande ampleur contre le projet récurrent de construction d'un barrage dans le canyon d'Añisclo. Il obligea les administrations et les élus à afficher clairement leur opposition ou leur soutien. La période de transition démocratique (1976/1981) a vu s'opérer au niveau local un basculement important dans la relation entre les collectivités et le parc. Paradoxalement, c'est donc la logique d'extension des équipements qui a servi au renforcement du dispositif de protection.

Les grands ouvrages hydrauliques ont artificialisé une grande partie des systèmes hydrographiques pyrénéens mais également aussi des couvertures végétales en raison des plantations de résineux effectuées pour stabiliser les sols, lesquelles ont parfois posé par la suite de sérieux problèmes d'évolution régressive. Cette logique de réaménagement complet des milieux a été indirectement à l'origine de la création d'espaces protégés. Ainsi, dans les années 1960, la vallée de la Garcipollera a été appropriée par les services de l'Etat et son écosociosystème agrosylvopastoral détruit, pour être entièrement boisée afin d'éviter le comblement du barrage de Yesa situé à l'aval. Trente ans plus tard, cette vallée forestière est devenue une réserve cynégétique mise en place par le DMA* et de nouvelles options de valorisation cet espace ont vu le jour dans le cadre du développement du tourisme cynégétique[337].

Dans le nouveau contexte politico-administratif posé par le régime des autonomies à partir de 1982, le poids des grandes entreprises hydroélectriques demeure toujours très important. Nous en aurons une illustration en étudiant plus en détail le cas du parc national d'Aiguëstortes. En outre, à l'instar de la France, le développement de la petite hydroélectricité a connu une phase de progression intense dans les Pyrénées espagnoles à partir du début des années 1980. Dans la lignée du Plan énergétique national[338] qui prévoyait une augmentation de 800 MW de la puissance installée du parc micro-hydroélectrique, les trois autonomies ont en fait poursuivi le développement de cette filière[339]. En Catalogne, la construction des micro-centrales a été financièrement encouragée par la Generalitat et l'organisme de prospection et de promotion qu'elle créa en 1991, *l'Institut català d'energia*. On dénombrait plus de 200 micro-centrales dans les *comarcas* pyrénéennes de l'autonomie dès 1995.

---

[336] Cf. Chapitre Deux.
[337] Cf. Chapitre Six.
[338] Plan Energetico Nacional 1991-2000.
[339] En 1996, la petite hydraulique représentait une puissance installée d'environ 150 MW dans les Pyrénées catalanes, de 90 MW en Navarre et de 80 MW en Aragon.

A la fin des années 1980, le Gouvernement navarrais, très préoccupé par la dépendance énergétique de l'autonomie, fit effectuer des études très détaillées sur les capacités de production des bassins-versants de la zone pyrénéenne. Il existait en 1990 plus de 100 micro-centrales en exploitation sur l'ensemble de la Navarre, développant une puissance installée inférieure à 50 MW. La construction d'une centaine de nouvelles micro-centrales fut planifiée à l'horizon de l'an 2000 et le gouvernement autonome créa à cette fin une entreprise parapublique, *Energía hidroeléctrica de Navarra* (EHNSA*).

Ces installations, pour leur grande majorité de faible capacité, ont été principalement effectuées sur les réseaux hydrographiques secondaires et ont équipé des cours d'eau jusqu'alors vierges de ce type d'aménagement. La multiplication des microcentrales a mobilisé au cours de la dernière décennie les associations de défense de l'environnement espagnoles. Elle est devenue l'une des principales thématiques de lutte. Les associations fustigent fréquemment le laxisme voire la duplicité des pouvoirs publics dans le domaine de l'équipement micro-hydroélectrique. En dépit du soutien ponctuel de certains autres groupes d'acteurs, les mouvements écologistes ne parviennent pas cependant à susciter une mobilisation élargie sur cette question. Rares sont les manifestations d'opposition qui sortent de la confidentialité, à l'image de celle effectuée au printemps 2003 contre la construction de la centrale de Beciberri dans le Vall de Barrabès, à proximité de la zone périphérique du parc d'Aiguëstortes.

L'inquiétude des milieux associatifs repose sur le flou juridique qui entoure la question de l'hydroélectricité. Les régimes de protection des nouveaux espaces protégés apparaissent en effet très permissifs à l'installation de ces équipements. L'une des motivations de la création du parc naturel de Posets-Maladeta et de la mise en place du réseau des *monumentos naturales* des glaciers pyrénéens était justement de limiter l'installation de nouvelles micro-centrales dans les bassins supérieurs des *ríos* Cinqueta et Esera, rivières dont les régimes avaient déjà été transformés par des équipements hydrauliques. Plusieurs aménagements ont néanmoins été effectués depuis la création du parc en l'absence de documents de planification. Ce domaine demeure une question sociale sensible. Ainsi le projet de PORN actuellement à l'étude s'en remet à la législation déjà existante[340] et n'apporte aucune restriction ou directive particulière.

La plupart des élus locaux se sont déclarés opposés à l'extension des périmètres des *monumentos naturales* des glaciers pyrénéens et à l'instauration de zones périphériques de protection autour de ces périmètres de protection, dont la plupart sont situés dans le parc naturel de Posets-Maladeta. L'une des raisons de ce

[340] Loi 29/1985 du 02/08/1985 sur l'eau.

refus est la crainte de voir s'opérer un renforcement juridique du statut de ces zones, notamment sur la question des usages de l'eau. Dans les autres *ayuntamientos* concernés, à Bielsa dans la vallée du Cinca ou à Sallent de Gallego dans celle de Tena, les positions des élus sont sensiblement identiques.

Le décret de création du parc naturel de l'Alt Pirineu est quant à lui muet sur la question des infrastructures hydrauliques. Le programme de lancement du parc a confirmé que la gestion de l'eau relevait de l'entière compétence des institutions existantes, c'est-à-dire de *l'Agència catalana de Aigua* (ACA) et surtout de la *Confédéración hidrográfica del Ebro* (CHE)[341]. Le réel pouvoir de décision demeure donc du ressort des organismes aménageurs. L'exemple le plus frappant est celui de la haute vallée de la Garonne, qui n'est pas incluse dans le périmètre d'intervention de la CHE et où l'exploitant concessionnaire, la société ENDESA, y mène selon l'administration française et les associations locales de protection, « *une gestion résolument dénuée de préoccupations environnementales* »[342]. La *comarca* du Vall d'Aran bénéficiant d'un régime d'autonomie au sein de la Catalogne, la régulation s'opère en effet directement entre ENDESA et les *municipios* locaux. La CHE n'intervient pas sur ce secteur et l'administration de la Generalitat semble elle-même assez marginalisée.

La problématique des équipements hydroélectriques demeure également dépendante au niveau national des vicissitudes du dossier de la politique de l'eau. L'élaboration des plans hydrologiques des grands bassins-versants, et plus particulièrement celui du bassin de l'Ebre, avait programmé la mise en place de nouveaux grands équipements dans les Pyrénées, y compris dans des bassins-versants jusqu'ici épargnés[343]. En sus des projets inscrits dans le Plan Hydrologique de l'Ebre (PHE), de nouveaux équipements ont été envisagés depuis : la réalisation de trois centrales hydroélectriques supplémentaires a ainsi été proposée dans les Pyrénées aragonaises en 2001. La suspension du programme du PHN au printemps 2004 intervient comme un nouveau rebondissement dans ce dossier très polémique, notamment en Aragon, principale autonomie concernée par les nouveaux équipements.

La plupart des équipements prévus dans le PHE ont repris des projets déjà envisagés à la période fonctionnaliste. Ils sont pour la plupart localisés dans les bassins supérieurs pyrénéens et concernent des systèmes hydrographiques peu ou pas modifiés. Ces grands aménagements sont fortement contestés par les populations locales et la majeure partie de la classe politique, même si les positions des partis

[341] En tant que gestionnaire désignée du domaine public fluvial, la CHE est dotée de la compétence juridique pour l'octroi des concessions.
[342] Entretiens Chargés de mission DIREN et DRIRE et CSP, 2004.
[343] CONFEDERACION HIDROGRAFICA DEL EBRO, 1996, *Plan hidrológico de la cuenca del Ebro*.

politiques sont assez équivoques notamment celle des élus du *Partido popular*, parti résolument engagé en faveur de l'application du PHN au niveau national mais dont beaucoup d'élus locaux ont d'abord une approche territoriale du sujet et signifient leur opposition. Les sociétés valléennes ne semblent plus être prêtes à accepter les bouleversements induits par la réalisation d'ouvrages hydrauliques de grande ampleur.

La construction du barrage d'Itoiz en Navarre, au débouché de la vallée d'Aezkoa à la confluence des *ríos* Irati et Arce, était envisagée depuis le milieu des années 1970. Dans la perspective du programme de développement hydraulique du *Canal de Navarra*, le site d'Itoiz a été retenu après expertise en 1989. L'objectif principal affiché de cet équipement était de permettre l'accroissement conséquent des zones d'irrigation de la plaine navarraise, puisqu'il est prévu grâce à lui une bonification de plus de 57 000 ha. La fonction hydroélectrique de l'ouvrage est également non négligeable puisqu'il devrait produire 155 GWh/an et fournir ainsi à lui seul 6,5 % de la consommation énergétique de la province. Face à de tels enjeux économiques, la présence de reliquats d'exploitation agropastorale dans cette partie de la vallée et d'une population de résidents permanents limitée à une centaine de personnes a justifié le choix de localisation effectué par le gouvernement navarrais. La retenue, d'une capacité de 420 hm^3, doit entraîner l'ennoiement de sept localités et de 1 150 ha. Nous ne nous étendrons pas sur la vive polémique dont le barrage a fait l'objet et sur les nombreuses actions de protestation, parfois spectaculaires, qui ont émaillé la conduite des travaux, lesquels ont duré une décennie. Ils se sont achevés dans un climat de violence, à l'image des évacuations forcées pratiquées lors de la destruction des derniers bâtiments de la zone ennoyée au printemps 2003. Dans ce contexte, nous nous attacherons à analyser plus particulièrement les aspects relatifs à la protection de la nature.

L'administration navarraise avait mis en place en 1987 trois petites réserves naturelles dans ce secteur[344], pour protéger des sites paysagers de gorges et d'habitats avicoles. Ces créations ont été suivies de l'instauration des ZEPA* des Sierras d'Artxuga y Zariquieta et du Monte Areta, qui prennent en écharpe la vallée. L'existence de ces espaces protégés fit débat lorsque fut avalisé le projet d'Itoiz. Concernant les ZEPA, dont 230 ha devaient disparaître, la Communauté obtint l'accord de l'Union Européenne contre une compensation de 2 000 ha. C'est cependant au sujet des réserves que les difficultés juridiques ont donné lieu à un affrontement entre les autorités navarraises et le Ministère national de l'Environnement (MMA).

[344] Il s'agit des trois petites réserves de la Poche de Chinchurrenea (39 ha), de Gaztelu (79 ha) et d'Iñarbe (266 ha).

Après la sélection définitive d'Itoiz, l'administration autonome prit des engagements pour que les trois réserves ne soient pas ennoyées. La loi navarraise de 1996 fut cependant attaquée par l'Etat espagnol au prétexte qu'elle ne respectait pas, dans ce cas précis, le principe de la bande des 500 m de Zone Périphérique de Protection autour du noyau protégé et que leur délimitation avait été volontairement réduite *a minima* pour permettre un remplissage maximal du barrage ; les justificatifs avancés dans la loi[345] ne semblaient pas suffisants pour le Tribunal Suprême. Sans entrer dans le détail des divers rebondissements judiciaires qui survinrent dans cette affaire, arrêtons-nous sur les divergences d'appréciation formulées autour du statut de la zone périphérique. Pour l'administration de l'Etat, une zone périphérique de protection doit être considérée comme un espace protégé, tandis qu'au niveau de l'administration navarraise, cet outil est d'abord considéré comme une zone tampon, qui n'est pas établie à partir de critères fondés sur des enjeux écologiques, qui doit être justifiée par de réelles raisons techniques et « *doit apporter un bénéfice à la protection de la réserve* »[346]. Ainsi, l'interprétation divergente entre législations de la fonction de protection associée à un dispositif déterminé, a créé une confusion dans la mise en pratique de l'outil. Nous exposerons dans le Chapitre Six un autre cas de litige relatif au statut juridique des réserves naturelles navarraises.

Le projet de barrage des Saltos de Jánovas est un "serpent de mer" qui pèse sur le devenir de la moyenne vallée du *río* Ara depuis 1918, date du premier programme de mise en exploitation du bassin-versant de l'Ara. La dernière relance du projet dans le courant des années 1990 a suscité une forte mobilisation publique, « *contre l'artificialisation de l'un des derniers cours d'eau pyrénéens intacts, le plus important des Pyrénées centrales dont le régime soit encore naturel* »[347]. De nombreuses manifestations hostiles à sa réalisation ont eu lieu au cours des dernières années. Avec une capacité prévue de 350 hm^3, cette retenue constituerait l'un des plus grands réservoirs des Pyrénées intérieures. A l'origine, Jánovas constituait l'un des équipements putatifs du système de production hydroélectrique envisagé par des promoteurs privés sur le *río* Ara. Durant la période fonctionnaliste, ce projet fut l'un des prétextes utilisés lors de l'opération d'appropriation du *municipio* de la Solana de Burgasé conduite par le PFE. Dans les années 1980, ses promoteurs lui prodiguaient un rôle régulateur du régime capricieux du *río* Ara et un intérêt pour la production hydroélectrique. Iberduero qui fut désigné concessionnaire ne construisit pourtant pas l'ouvrage. Les expropriations furent cependant conduites jusqu'au

[345] « *Une fois le barrage en état de fonctionner, la protection des nids la plus efficace proviendra justement de l'existence de l'étendue d'eau qui empêchera de fait l'accès aux lieux de nidification depuis la base des rochers* » (Extrait de la loi autonome de 1996).
[346] Plusieurs réserves naturelles n'en possèdent d'ailleurs pas.
[347] Entretien Professeur de géobotanique, Institut pyrénéen d'écologie de Jaca, 2002.

milieu des années 1980. Le secteur de Jánovas ne fut plus alors utilisé que par les éleveurs pour le pacage.

Par la suite, le projet de barrage a trouvé comme justification la possible extension des zones irriguées dans la basse vallée du *río* Ara, entre les bourgades de Fiscal et l'Ainsa, ainsi que dans le bassin voisin de Labuerda sur le Cinca[348] : les administrations de l'Agriculture et de l'Aménagement du Territoire de la DGA avançaient l'idée selon laquelle, pour satisfaire les besoins des filières agropastorales locales, la retenue de Jánovas permettrait la production de fourrages d'hiver qui viendraient en complémentarité des zones de production des *puertos*. Pour assurer la survie de l'économie rurale de transhumance dans le Haut Sobrarbe, et notamment dans le parc national d'Ordesa, l'administration justifiait ainsi l'artificialisation de l'une des dernières vallées non équipées de toutes les Pyrénées centrales. Cette argumentation peu réaliste défendait une perspective pour le moins atypique dans ses choix et dans ses objectifs, puisque les secteurs de bonification se situent généralement hors de la zone pyrénéenne. On sait en outre que les barrages hydrauliques réalisés durant la période fonctionnaliste ont au contraire favorisé la paupérisation de l'économie pastorale de montagne. Jánovas était d'abord destiné à alimenter l'extension des polygones du système des Monegros[349].

Face aux multiples oppositions et aux impacts environnementaux importants qu'aurait occasionnés la construction du barrage, le MMA* a finalement émis en 2001 une DIA* négative[350]. Sur le plan du droit de l'Environnement, ce sont surtout les conséquences liées à la poursuite de la transformation du secteur des Monegros, déclaré comme ZEPA et pour laquelle la Commission Européenne est particulièrement attentive, qui ont justifié cette décision. Cet épilogue a généré d'autres complications juridiques puisqu'une partie des expropriés ou de leurs ayants-droits désirent maintenant obtenir réparation auprès de l'administration autonome, devenue propriétaire des terrains et des bâtiments acquis par le PFE.

Dans les deux cas exposés, l'utilité des ouvrages et les systèmes de valorisation auxquels ils participent ont été remis en question par une partie des acteurs locaux. Si le barrage d'Itoiz a finalement pu être réalisé, c'est d'abord en raison de la pluralité des usages dont il allait être l'objet et de sa forte incidence sur l'économie d'une autonomie uniprovinciale. L'argumentation a eu moins de force dans le cas de Jánovas, ouvrage très négativement perçu par la population locale mais aussi à l'extérieur, et d'abord considéré comme l'illustration d'un néocolonialisme financier pratiqué par des lobbies agricoles et industriels. La forte

[348] DIPUTACION GENERAL DE ARAGON, 1989, "Estudio de Ordenación territorial de la comarca de Sobrarbe", Présentation au Colloque de Jaca **in** DATAR & MOPU, 1989, p. 432-453.
[349] Programme de bonification engagé depuis plusieurs décennies dans la vallée de l'Ebre afin d'étendre les cultures irriguées.
[350] Résolution du 15/03/2000 du Secrétariat Général de l'Environnement.

mobilisation des mouvements environnementalistes a d'ailleurs abouti à la suspension des deux autres projets prévus par le PHE dans les Pyrénées aragonaises : celui de Santaliestra sur le *río* Esera, pour lequel des expropriations avaient déjà étaient effectués, et celui de Biscarrués dans le piémont oscense sur le *río* Gallego.

Les administrations autonomes sont conscientes de la faible légitimité des grands équipements hydrauliques parmi les populations locales. C'est la raison pour laquelle elles promeuvent depuis la fin des années 1980 un modèle pyrénéen bâti sur une logique d'aménagement du territoire organisée autour de la complémentarité des différentes sections des bassins-versants :

- Aux hautes vallées est dévolue une fonction de protection du patrimoine, associée au développement des tourismes de nature et culturel
- Les cours supérieurs des rivières sont assimilés à des "couloirs verts" assignés au tourisme sportif (Noguera Pallaresa, Ara)
- Les moyennes et basses vallées sont dédiées aux grands ouvrages hydrauliques qui peuvent être également valorisés par le tourisme nautique et balnéaire

Au moyen du discours sur la construction du développement rural, cette approche tente de rassembler les différentes politiques d'objectifs intervenant sur l'espace pyrénéen, celles de protection comme celles de production, en un ensemble cohérent. Cette stratégie de modélisation de l'aménagement du territoire pyrénéen essaie ainsi de justifier l'extension des équipements hydrauliciens par leur rôle de pivots des nouveaux systèmes de l'économie montagnarde locale.

La controverse autour du maintien de la fonction hydraulicienne en territoire protégé : le cas du parc national d'Aiguëstortes

L'origine du parc d'Aiguëstortes est considérée par beaucoup de scientifiques espagnols comme un « *paradoxe historique* » : celui d'être né de l'initiative d'un ancien président de l'ENHER* et d'avoir obtenu le statut de parc national tout en abritant d'importants équipements hydroélectriques. Nous avons indiqué que la première réglementation du parc avait permis la poursuite de cette exploitation sans restriction réelle. Les équipements se sont poursuivis à l'intérieur même du parc jusqu'au début des années 1980. A cette époque, le bilan des incidences de l'activité hydroélectrique sur les plans paysager et écologique était sévère, notamment dans la vallée d'Escrita et surtout dans le val de Peguera en amont d'Espot, dont la partie supérieure est incluse depuis l'origine dans le parc : Gabriel Chapeau constatait ainsi que « *les forces hydroélectriques ont défiguré la vallée. Pour une production dérisoire, tout l'appareil lacustre s'est retrouvé perturbé* »[351].

[351] CHAPEAU G., 1985, op. cit.

Gestionnaire du parc pendant plus d'une décennie, l'ICONA ne fut pas en mesure de régler cette grave question. De même, lorsque la Generalitat a pris en main la gestion du parc, ses services n'ont ni fait cesser ni restreint l'activité hydroélectrique. Le maintien de la production hydroélectrique apparaît en fait comme l'une des pierres angulaires dans le fonctionnement de ce parc. Elle tient, sur le plan du droit, à un artifice sémantique. En apparence, le support juridique permettant la limitation de l'hydroélectricité existait pourtant dans la loi de reclassification de 1988, qui avait spécifié l'impossibilité d'exercer dans le parc des activités à fort impact écologique. De plus, la loi autonome de 1992 sur les sols encadre strictement la conduite des exploitations telluriques, notamment celles pouvant entraîner des transformations géophysiques dans certains secteurs identifiés comme écologiquement fragiles, dont les zones protégées.

Néanmoins, la formule « *activité traditionnelle* » employée dans le texte de la loi de 1988 a instillé une confusion dans la mesure où le massif des Encantats a commencé à être équipé dès 1910 en ce qui concerne les marges méridionales du parc, avec l'octroi des premières concessions dans la Vall Focsa, en 1940 pour le bassin de la Noguera Ribagorzana et en 1948 pour la vallée de l'Escrita (Pallars). La loi de reclassification de 1988 précise ainsi :

> « *A l'intérieur du parc national ne sont pas permises et doivent être éliminées toutes les activités d'exploitation des ressources naturelles qui impliquent la dégradation des caractères écologiques, géomorphologiques et paysagers, à l'exception des utilisations traditionnelles actuellement existantes, de l'exploitation de l'eau et des activités scientifiques, éducatives et récréatives* […] »[352]

Cette même loi confia au *patronato* du parc la mission d'encadrer les conditions matérielles de l'exercice de l'activité hydroélectrique[353]. Cette absence de décision juridique claire a transféré sur l'organe de régulation sociale le poids de la négociation et de la gestion des conflits putatifs. Ainsi, le PRUG de 1993 a recherché un compromis : l'activité hydroélectrique ne fut clairement interdite que dans les secteurs placés en réserve intégrale et en réserve qualifiée, c'est-à-dire une part minime du parc très peu concernée par les équipements. L'exploitation a pu se poursuivre dans les autres secteurs. Dans la ZPP, l'installation de nouveaux équipements était autorisée, à l'exception des secteurs placés en réserve ou en zone d'intérêt écologique et paysager, ce qui représente là aussi une petite partie seulement du périmètre de protection.

[352] Loi de 1988, art. 3 (extrait).
[353] Loi de 1988, art. 17.

Paradoxalement, l'agrandissement du parc réalisé en 1996 a eu pour effet d'accentuer le poids des exploitants hydroélectriques dans le jeu de régulation : à l'ENHER et *Hidroelèctrica de Catalunya* s'est en effet ajoutée une troisième entreprise, la FECSA[354], suite à la mise en place de la ZPP dans le Val d'Aran et la Vall Fosca. Après l'achèvement de la phase d'automatisation des centrales conduite dans les années 1980, ces entreprises ont manifesté des projets d'extension ou d'augmentation de la capacité de leurs installations, notamment la FECSA dans le secteur de la haute vallée de Capdella (Vall Fosca) où elle gère un parc d'équipement d'une grande capacité de production.

Le nouveau PRUG, validé en 2002, reprend cette problématique. Il apporte quelques avancées significatives quant à la protection des régimes hydriques naturels en interdisant tout octroi de nouvelle concession[355]. Malgré cette disposition, l'activité hydroélectrique continuera cependant à poser un problème sur le long terme puisque la plupart des concessions existantes dureront jusqu'en 2040 et pour certaines jusqu'en 2060. La poursuite d'une gestion artificielle des milieux aquatiques en relation avec l'exploitation hydroélectrique à l'intérieur du parc entre cependant en contradiction avec le Plan directeur du réseau des parcs nationaux, approuvé en 1999[356].

Si l'on considère l'ensemble de la zone du parc, on constate que les équipements existants sont nombreux : on dénombre pas moins de vingt centrales dans l'ensemble du territoire de l'AISE et près de trente lacs qui ont été artificialisés ou de retenues créées dans le périmètre de protection constitué par le parc et sa ZPP. A l'intérieur du parc, l'essentiel des équipements est composé d'ouvrages de captation et de dérivation (barrages de rétention, prises d'eau, vannes) et d'ouvrages de transport énergétique (lignes de basse et moyenne tension). Il n'y a plus de centrales à l'exception de celle de Sant Espiritu dans la Vall de San Nicolau. Pour l'administration du parc, l'hydroélectricité reste un sujet délicat à aborder :

> « *Les équipements existaient avant le parc et c'est là le problème de fond car ils sont tout à fait légaux. Il n'a jamais été question d'interdire l'activité hydroélectrique. De plus cela apporte des bénéfices aux collectivités locales.* […] *Nous sommes parvenus à faire en sorte qu'il n'y ait plus de nouvelles installations. Je ne dis pas que ce n'est plus un problème mais maintenant… les équipements dans le parc ne sont plus très importants en terme de production... Et les entreprises font des*

[354] La FECSA gérait l'exploitation du bassin garonnais au Nord et du bassin du *rio* Flamicell (vallée de Capdella) au Sud du parc, premier secteur à avoir été équipé dans le Pallars dès les années 1910. Lors de l'opération de concentration des opérateurs énergétiques espagnols lancée dans les années 1990, elle a fusionné avec l'ENHER et d'autres entreprises au sein du groupe ENDESA.
[355] PARC NACIONAL DE AIGUESTORTES, PRUG de 2002, art. 20.
[356] MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Plan director 2000-2006, article 2.f. relatif à l'utilisation des eaux superficielles et souterraines dans les parcs nationaux et article 5.a. relatif aux usages et aux activités traditionnelles d'exploitation.

efforts maintenant. On a commencé à travailler avec eux à un programme de nettoyage des déchets, d'enlèvement des vieux équipements. […] *Eux-mêmes ne savaient pas très bien tout ce qu'ils avaient comme équipements à l'intérieur du parc.* »[357]

L'exploitation hydroélectrique pose en fait toujours de nombreux problèmes du fait de ses impacts sur les mécanismes écosystémiques à l'intérieur du parc et de ses incidences paysagères également, aisément visibles en raison du nombre élevé d'équipements existants. Dans un souci de coopération avec l'administration, les exploitants essaient d'afficher les implications positives de leur intervention dans le parc. A l'image de ce qui a été engagé sur le versant Nord à la fin des années 1980, des opérations de déblaiement de déchets industriels sont réalisées dans le cadre d'actions de partenariat entre le parc et les compagnies. Un programme de démantèlement d'équipements considérés comme anciens ou inusités fut inauguré par le PRUG de 1993. Ces actions sont pour les producteurs le prétexte d'opérations de communication médiatisées, à l'image de celle organisée pour le démantèlement de lignes installées à l'intérieur du parc, comme celui effectué à l'automne 2003 dans la vallée de San Nicolau. Un cadre de la FECSA justifiait ainsi l'enlèvement de cette ligne : « *Démanteler cette ligne va nous coûter 60 000 € mais nous considérons que c'est une action nécessaire pour la préservation du paysage* »[358]. Pour ses promoteurs, cette opération n'a de sens que parce qu'elle intervient dans le contexte d'un paysage déjà institutionnalisé par la présence d'un parc national. Pour l'administration, la vallée de San Nicolau est l'une des principales portes d'accès du parc. Elle y a promu l'accès pédestre en repoussant l'accès motorisé à l'entrée de la vallée et en installant un sentier d'interprétation entre le parking et le *planell* d'Aiguëstortes. L'opération de la FECSA s'inscrit donc dans le réaménagement local d'un site touristique en vue de promouvoir la construction d'un produit plus en adéquation avec les stéréotypes du tourisme vert.

L'activité hydroélectrique pose cependant un problème écologique majeur d'artificialisation et de perturbation des milieux aquatiques dans ce qui constitue le plus vaste ensemble lacustre de montagne des Pyrénées. La zone du parc abrite 270 lacs et étangs et les systèmes de tourbières de montagne les plus méridionaux de l'Europe. L'artificialisation du rythme des marnages déstabilise les équilibres écosystémiques des milieux limniques et rivulaires. Certains étangs ont une oscillation de niveau bien trop importante : elle peut atteindre 40 m dans certains plans d'eau du

[357] Entretien Directora-conservadora du Parc national d'Aiguëstortes, 2001.
[358] Interview du responsable de FECSA-ENDESA pour la province Nord-Lleida, *La Vanguardia*, "Reparación histórica en Aiguëstortes", 20/01/2004.

secteur de la Vall Fosca au sud du parc[359]. Le comblement progressif des étangs de montagne est également une autre perturbation induite aux conséquences graves puisqu'elle augmente les risques d'appauvrissement de la biodiversité par la modification des équilibres physico-chimiques. L'augmentation de la turbidité notamment a entraîné la disparition de certaines espèces de la flore aquatique et favorisé la colonisation des algues vertes.

La diminution des débits des cours d'eau, en raison de la forte rétention effectuée en altitude, contribue à l'appauvrissement des écosystèmes aquatiques sur l'ensemble des réseaux hydrographiques avals. Elle a affecté les chaînes trophiques et a notamment diminué les volumes disponibles pour la ressource piscicole. Elle limite également les possibilités d'utilisation des cours d'eau pour les sports d'eau vive. Face à l'acrimonie et aux revendications des autres usagers, les entreprises hydroélectriques défendent vivement leur action dans le maintien des débits écologiques et expriment leur souci de contribuer à une utilisation partagée des cours d'eau[360].

Les partenariats initiés entre le parc et les professionnels des sports d'eau vive ne doivent pas brouiller la lecture du jeu de régulation local. L'investissement réel des compagnies dans la préservation des paysages et de la biodiversité est marginal. Les opérations de démantèlement conduites dans le Vall de San Nicolau ne coûtent rien en potentiel de production : si ces équipements ont pu représenter par le passé un maillon important dans le système de production, la cessation d'activité de cette partie du réseau de production était déjà programmée. Dans le secteur du Vall d'Escrita, de nombreux équipements obsolètes nécessiteraient des rénovations afin d'améliorer l'intégration paysagère des équipements et de limiter certaines nuisances sur les mécanismes écologiques.

Dans la zone de la Vall Fosca au sud du parc, les équipements se poursuivent, y compris dans la zone périphérique de protection, alors que c'est sur ce secteur que le parc planifie sa prochaine extension. L'administration utilise la présence des équipements hydroélectriques comme argument de sa démarche : « *Si l'on intégrait au parc la zone de la haute vallée de Capdella* […] *cela permettrait aussi un encadrement plus strict de l'activité hydraulique là-bas.* »[361]. A l'instar des autres secteurs du parc et de la zone périphérique, les orientations de programmation et de gestion sur cette zone ont déjà été définies au sein du PRUG de 2002. Comme cela a été le cas pour la haute vallée de la Noguera de Tor en 1996, l'intégration de la zone

[359] CATALAN J., 1994, "La problemàtica de l'aprofitament hidràulic en el Parc nacional d'Aiguëstortes i Estany de Sant Maurici" **in** 3ème Journées de recherches au Parc national d'Aiguëstortes i Estany de Sant Maurici, Boí, 26-28/10/1994, p. 249-256.
[360] Audition du Directeur-Général de la FECSA-ENDESA par la Commission Spéciale du Sénat espagnol (28/05/2002).
[361] Entretien Directora-conservadora du Parc national d'Aiguëstortes, 2001.

du Vall Fosca dans le périmètre du parc ne devrait donc pas s'accompagner de modifications profondes jusqu'à moyen terme.

La stratégie poursuivie par l'administration catalane est difficile à analyser. Nous avons vu dans le Chapitre Trois que pour des raisons de reconnaissance internationale, elle cherchait à réaliser une nouvelle extension du parc afin d'abaisser le ratio de superficie protégée aménagée pour préserver la classification du parc dans la catégorie II de l'UICN. On peut donc s'interroger sur les motivations du choix de retenir comme zone d'extension l'un des secteurs les plus équipés en installations hydrauliques et hydroélectriques de toutes les Pyrénées. Celle-ci est probablement tributaire d'autres intérêts.

Dans un contexte où, au niveau européen, des objectifs qualitatifs ont été établis en matière de gestion de l'eau, les autorités publiques nationales et régionales ont reconnu la place fondamentale des bassins-versants de montagne dans le fonctionnement des hydrosystèmes. La prise en compte des enjeux écologiques dans la gestion des bassins-versants est venue s'ajouter aux engagements internationaux pris par les deux états sur la protection des milieux aquatiques et des milieux humides. A la fois dans sa dimension de protection et de production, la gestion de l'eau est devenue un élément clef des problématiques environnementales des zones de montagne. Le massif pyrénéen est drainé par un dense réseau hydrographique et son éventail lacustre est considérable. On constate cependant que peu de milieux aquatiques font l'objet d'un régime de protection et que lorsque des dispositifs existent, ils sont souvent inféodés à d'autres usages, parmi lesquels l'hydroélectricité joue toujours un rôle de premier plan.

De par leurs héritages historiques, les enjeux liés à l'hydroélectricité ne sont pas les mêmes des deux côtés de la frontière. En France, l'hydroélectricité a constitué à partir des années 1970 une source d'énergie de complément, à la différence de l'Espagne où le développement du potentiel de production s'est poursuivi avec vigueur pour les besoins de la consommation intérieure et l'ambition d'en faire un bien d'exportation, ce qui est loin d'être le cas. En outre, les secteurs énergétiques sont assez rigides et peu perméables compte tenu de l'importance des enjeux financiers. Cela explique qu'ils soient moins ouverts que d'autres à une régulation négociée ou concertée, y compris dans le domaine environnemental. Pourtant les interactions entre les deux domaines convergent de plus en plus, en raison du double engagement des autorités publiques dans des politiques de soutien à la croissance de l'équipement hydroélectrique, notamment du parc de petite production, et des prérogatives européennes relatives à la protection des milieux aquatiques.

5.2. LA GESTION DE L'OCCUPATION DU SOL FACE A LA CROISSANCE DE L'URBANISATION RESIDENTIELLE EN MONTAGNE

Depuis l'apparition des premières lois spécifiques de régulation de l'occupation du sol au début du 20ème siècle, l'urbanisation en montagne s'est révélée un sujet constant de polémique entre élus, aménageurs et protecteurs de l'environnement. Les nombreuses controverses survenues durant la période fonctionnaliste sont surtout nées autour des opérations d'urbanisation effectuées dans des secteurs jusqu'alors non bâtis, principalement réalisées en vue d'accroître la capacité d'accueil. C'est en effet dans le courant des années 1950 que les premiers conflits sont apparus dans le massif pyrénéen.

Hors des opérations conduites lors de l'aménagement des stations d'altitude, l'urbanisation n'a cependant concerné que rarement les zones protégées. C'est pourquoi notre analyse porte ici essentiellement sur la question de l'urbanisme résidentiel. Nous allons exposer de quelles façons les politiques de protection ont été utilisées par les administrations pour tenter d'encadrer et limiter l'extension des zones urbanisées et réduire les effets du mitage résidentiel en montagne. Le cas de l'urbanisme de station, lié à des processus touristiques spécifiques et relevant d'une problématique différente, est traité dans le chapitre suivant.

5.2.1. LE CONTROLE DE L'URBANISATION EN ZONE PROTEGEE DANS LES PYRENEES FRANÇAISES

Dans les Pyrénées françaises, les formes prises par l'application de la législation sur les sites ont rapidement posé la question de la disponibilité du sol pour la construction. L'autorisation de construction étant soumise aux avis des commissions et à la décision ministérielle, les élus se sont souvent inquiétés des conséquences éventuelles des classements, dans le souci de ne pas geler des parties importantes des zones constructibles ou de grever par une longue procédure les projets de construction. Dans les communes touristiques plus particulièrement, une compétition pour l'affectation juridique de l'espace constructible s'est déroulée à partir des années 1960. Plusieurs projets de classements de "grands ensembles naturels" notamment ont été empêchés par l'opposition des collectivités, en raison des potentiels d'urbanisation. Dans les années 1970, la vallée du Moudang dans la haute vallée d'Aure, reconnue pour ses qualités paysagères, fit l'objet d'un affrontement entre un projet de lotissement résidentiel, soutenu par les collectivités

locales, et un projet de classement au titre de la loi de 1930, porté par l'administration.

A l'inverse, certains projets de classement ont clairement été formulés dans le souci d'empêcher l'urbanisation. En 1963 la Commission de l'Ariège étudia ainsi une proposition de classement concernant le plateau du Chioula car elle y pressentait un risque de mitage résidentiel. Dans ce cas cependant, à l'image de ce qui survenait fréquemment, les divergences d'appréciation entre les membres de la commission et plus particulièrement entre les élus, les experts (universitaires) et les administrations, ne permirent pas de dépasser l'étape de l'inscription à l'inventaire et d'aboutir au classement ; des certificats d'urbanisme furent même accordés par la suite.

Néanmoins, face à des enjeux précis localisés, les commissions ont recherché des formules pour renforcer le caractère restrictif des dispositions de la loi de 1930 sur l'urbanisme. Citons parmi les propositions avancées celle du "zonage progressif" apparue à la fin des années 1960 et plus particulièrement évoquée pour des sites relevant de la catégorie des monuments naturels. Le principe consistait à établir, par une décision de la commission annexée au décret ou à l'arrêté de classement, une zone non constructible autour du "monument naturel", avalisant ainsi un renforcement du dispositif juridique de la loi de 1930. Cette proposition a par exemple été suggérée plusieurs fois par la commission de l'Ariège pour certains sites aux panoramas paysagers sensibles, notamment pour celui de la Grotte du Mas d'Azil.

Dans les sites de grande superficie, l'ampleur du zonage a rendu impossible une application maximale de la législation de 1930 d'autant plus qu'elle n'a longtemps porté que sur les propriétés collectives. Le vaste site de Gavarnie n'intégrait pas dans son périmètre les parcelles privées (les décrets de 1941 et de 1948 les avaient seulement inscrites à l'inventaire des sites). A partir des années 1950, cette situation a créé des problèmes lorsque a démarré un processus d'urbanisation par la construction de résidences individuelles sur ces parcelles privées principalement localisées dans les fonds de vallées, notamment celle conduisant au Cirque. La commission des Hautes-Pyrénées a été généralement stricte face au risque d'urbanisation à l'amont du village de Gavarnie, dans les vallées des Tourettes et du Cirque, car elles risquaient de nuire à la qualité paysagère du site (le chemin et le panorama). Cependant cette orientation ne fut pas suivie de manière systématique. Des membres de la commission s'insurgèrent à plusieurs reprises contre des autorisations de construction de maisons individuelles accordées dans ce secteur notamment au cours des décennies 1960 et 1970.

Plus que les constructions elles-mêmes, c'était surtout des « *méthodes de bâti inappropriées* » qui étaient dénoncées, c'est-à-dire l'emploi de matériaux jugés

inesthétiques (toits en tôle, traitement de façades) susceptibles de « *déparer la qualité des lieux* ». A l'occasion d'une réunion au cours de laquelle fut accepté un nouveau projet de maison résidentielle en bordure du chemin du Cirque, Urbain Cazaux, alors maire de Barèges et conseiller général de Luz, se déclara « *révolté contre les tolérances accordées dans de nombreux cas pour la construction de bâtiments qui ne sont pas en harmonie avec le site* »[362]. Ce fut la réalisation du POS de la commune de Gavarnie en 1977 qui permit réellement de faire cesser l'urbanisation à l'amont du village.

Dans d'autres parties du site, notamment sur les hauteurs du village de Gèdre et dans la vallée de Héas, situés également à l'intérieur du site, la commission fut en revanche nettement plus flexible. Jusqu'à la fin des années 1970 elle autorisa la plupart des travaux de construction et de restauration qui lui ont été soumis. Suite à la Directive Montagne de 1977, le problème de la multiplication des résidences secondaires dans ce secteur fut débattu[363], les élus défendant la possibilité d'y autoriser ces constructions en invoquant l'occupation historique de la vallée, y-compris au-dessus de l'hypsomètre 1 500, seuil fixé à l'époque par la Directive Montagne pour interdire l'urbanisation. Lors de la révision du décret de classement en 1997, l'ensemble des parcelles privées a été intégré dans le périmètre du site, bien que la plupart des propriétaires s'y soient opposés.

Le site classé du massif de la Rhune offre un cas d'illustration de la problématique d'urbanisation en montagne plus récent. Ce site est un peu particulier dans la mesure où il ne se situe pas dans une zone de montagne rurale isolée, marquée par une oliganthropie prononcée. La proximité de la côte basque communique en effet à l'ensemble de l'arrière-pays une partie de son dynamisme et y a insufflé une forte pression foncière. Depuis que le site de la Rhune a été classé en 1981 de nombreux débats se sont tenus au sein de la Commission des sites des Pyrénées-Atlantiques autour de problèmes liés à des constructions sur le massif. Le site est situé sur le territoire de trois communes en situation de forte croissance démographique et sa limite inférieure est mitoyenne de plusieurs zones urbanisées.

Les tergiversations sur la prise de décision concernant la délivrance des certificats d'urbanisme et des permis de construire ont révélé les difficultés d'entente au sein de la commission des Pyrénées-Atlantiques sur la ligne de conduite à suivre vis à vis des demandes de construction de maisons individuelles localisées sur les premières pentes du massif, notamment sur la commune de Sare. Cette dernière avait conditionné son accord à ce que le périmètre de classement descende bas en altitude, à la possibilité de pouvoir poursuivre l'urbanisation d'un secteur sur lequel plusieurs

[362] Réunion de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées du 08/03/1955.
[363] Réunion de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées du 29/09/1980.

lots à bâtir étaient encore prévus. Si des problèmes techniques d'intégration architecturale et paysagère des constructions ont été plusieurs fois évoquées, c'est également la réalisation des voies d'accès à ces habitations nouvelles qui fit débat. La plupart des demandes ont finalement été honorées. A l'instar de Gavarnie, c'est la mise en place d'un document d'urbanisme normatif sous la forme d'un POS* qui a permis d'empêcher la poursuite de l'urbanisation, vingt ans après le classement.

Ces exemples mettent en évidence les limites d'efficacité d'une procédure dépourvue de dispositif pratique et méthodologique clair et qui en conséquence ne permet pas de traiter efficacement les problèmes d'urbanisme en raison du caractère très subjectif de la régulation au sein des commissions des sites. Les deux cas présentés, qui ne sont pas seuls dans les Pyrénées, soulignent la nécessité du recours aux documents normatifs, seuls instruments dotés d'un réel pouvoir de coercition. La législation sur les sites a même pu être ignorée délibérément par des particuliers mais aussi par des collectivités, notamment lors d'opérations conduites dans les stations d'altitude. Au début des années 1990, la municipalité des Eaux-Bonnes outrepassa à plusieurs reprises la procédure d'instruction par la Commission des sites et engagea dans la station de Gourette des travaux sans autorisations. Cette démarche illégale fut justifiée par les élus locaux comme un acte militant, pour que soit pris en compte leur souhait de déclassement du site du cirque de Gourette, jugé désormais contraignant et inapproprié. Ce cas de refus délibéré de suivre la procédure prévue par la loi est extrême, surtout de la part d'une collectivité locale.

Les élus se retrouvent à la fois juge et parti, pris entre les requêtes de leurs concitoyens qui font valoir leurs droits de propriété, leur souci de ne pas entraver les activités socio-économiques et le respect des dispositifs réglementaires de régulation de l'occupation du sol. Dans les cas de Gavarnie ou de la Rhune, la construction de compromis entre les municipalités et l'administration est ainsi apparue nécessaire dans le cas des sites classés les plus exposés à l'urbanisation. Ces processus ont cependant pris beaucoup de temps. Nous verrons dans le chapitre suivant que le problème de l'urbanisation liée aux stations de sports d'hiver est plus compliqué.

Avec les phénomènes des migrations de retour au pays et l'installation de nouveaux résidents, la pression foncière et locative est devenue localement très forte. En outre, la croissance continue depuis les années 1970 et dans l'ensemble du massif de la demande de résidences secondaires, a déclenché, dans certains secteurs, une importante spéculation foncière. A partir de 1977 et surtout de 1985, la loi Montagne a introduit des dispositifs supplémentaires en matière de planification urbaine, que nous avons déjà exposés et discutés. La jurisprudence a été rigoureuse à l'usage et a permis de juguler une grande partie des phénomènes de mitage. Néanmoins, le statut de l'urbanisation dans les sites classés demeure ambigu et sa mise en débat a parfois

fait émergé des querelles d'interprétation historique sur les dynamiques d'occupation de l'espace.

A propos du massif de la Rhune par exemple s'est tenu au sein de la commission des Pyrénées-Atlantiques un débat pour savoir s'il s'agissait ou non d'une « *montagne urbanisée* ». Il n'y a pas d'habitations traditionnelles sur le versant Nord de ce massif mais, depuis les années 1960, les aménagements se font de plus en plus nombreux à la fois sur la partie basse mais aussi sur la partie sommitale, notamment en raison de l'importante utilisation pastorale des prairies. Dans le massif du Canigou, l'extension du site à l'issue de la procédure d'OGS est censée s'accompagner d'un nouvel abaissement hypsométrique de la limite du périmètre. Cette perspective ne fait pas l'unanimité parmi les acteurs locaux : nous avons déjà indiqué la réserve de l'ONF à ce sujet pour des raisons liées à la gestion des forêts. Les communes riveraines sont également plutôt réticentes à ce projet du SDAP, par crainte de contraintes urbanistiques.

L'administration a cependant continué à solliciter la législation de 1930, en dépit de ses imperfections pratiques, pour essayer de réguler l'urbanisme dans les espaces naturels pyrénéens et de préserver des ensembles paysagers comme à Montségur ou dans le massif des Albères. Le classement du site de la vallée de la Baillaury dans l'arrière pays banyulenc, effectué au printemps 2003, a été en grande partie motivé par le souci de contenir la dispersion de l'habitat et de prévenir dans cette zone de nouveaux projets de complexes résidentiels[364] :

> *« On a commencé par Banyuls mais il faut étendre le site aux communes de Port-Vendres et Cerbère. A terme, cela pourrait porter le périmètre à une étendue d'environ 10 000 ha. C'est considérable mais c'est la seule solution pour être vraiment efficace face aux enjeux fonciers.* […] *Il y a beaucoup de demandes de permis de construire et déjà beaucoup de bâtisses ont été rénovées, agrandies, dans les hameaux dispersés au-dessus de Banyuls, Port-Vendres et Collioure. Cela crée des contraintes pour les municipalités, les contreforts* [*de l'Albère*] *sont peu faciles d'accès.*»[365]

Sur le littoral existent d'autres sites destinés à préserver les criques non urbanisées de projets de construction. Les alentours du port de Collioure sont également classés depuis dix ans. Le périmètre du site de la Baillaury porte sur 3 300 ha mais l'objectif du SDAP des Pyrénées-Orientales est de parvenir à couvrir à terme tout l'arrière-pays de la Côte Vermeille. La protection du paysage n'est pas la seule motivation à la superficie importante de ce périmètre, celle du terroir viticole de Banyuls en constitue également un motif.

---

[364] Cf. Chapitre Un.
[365] Entretien Chargée de mission SDAP des Pyrénées-Orientales, 2002.

L'urbanisation résidentielle est une problématique quasiment absente dans les autres espaces protégés du versant Nord. Les réserves domaniales en sont préservées en raison de la nature juridique de la propriété du sol. La réserve d'Orlu, propriété syndicale, est classée en zone ND du POS de la commune et n'a jamais fait l'objet d'un quelconque projet d'urbanisation de la part de ses propriétaires successifs. Dans les réserves naturelles des Pyrénées-Orientales, qui n'abritent que des petites constructions à vocation pastorale ou forestière généralement réalisées en bâti traditionnel, les réglementations ont interdit la possibilité d'y effectuer de nouvelles constructions. Il existe dans certaines de ces communes une pression immobilière forte depuis vingt ans mais elle porte essentiellement sur le marché du bâti traditionnel et de la rénovation. Avant l'application de la loi de 1976, des projets de complexes lotis, associés à des projets de stations d'altitude, ont néanmoins existé dans plusieurs d'entre elles, à la Massane, à Nohèdes ou encore à Mantet. Cela a également été le cas dans la réserve du Néouvielle[366]. Quant au parc national des Pyrénées, sa réglementation garantit théoriquement l'impossibilité d'effectuer des travaux de construction à usage résidentiel dans le périmètre protégé.

Il apparaît cependant que l'ensemble des étages est désormais concerné par l'urbanisation. Avec l'évolution des modes touristiques et le développement du phénomène de la résidence secondaire, les zones susceptibles d'être investies sont montées, ce qui a créé des compétitions avec les activités productives, principalement l'élevage de montagne. Cela a d'abord été le cas à l'étage intermédiaire (granges). La mise en œuvre d'une politique volontariste d'aménagement et de réhabilitation des cabanes d'estives, à double usage pastoral et touristique, a ensuite été le signe de la multifonctionnalisation de l'étage alpin. Elle s'est souvent accompagnée de tensions entre élus, éleveurs, bergers et gestionnaires d'estives sur l'accès aux refuges pastoraux, leur utilisation et la prise en charge de leur réfection et de leur entretien.

Des travaux de construction sont cependant toujours possibles, y compris dans les réserves naturelles et le parc national, notamment pour les bâtiments à usage pastoral et touristique. Une ancienne bergerie a ainsi été transformée en gîte dans la réserve de Jujols. Nous consacrons dans le chapitre suivant une section au thème des refuges situés dans des espaces protégés. En outre, les limites de certaines réserves jouxtent parfois les villages comme à Py, Mantet ou Nohèdes. La réoccupation des villages de Mantet et de Jujols, et le fait qu'ils accueillent en période estivale une population nettement plus importante en raison de la présence des résidents secondaires et des touristes, a nécessité ces dernières années l'installation de

[366] Cf. Chapitre Six.

nouveaux captages de sources à l'intérieur des réserves. Mais c'est principalement à l'intérieur du parc national des Pyrénées que des travaux ont été régulièrement conduits, dans le cadre des programmes de rénovation de l'équipement des estives, surtout pour les unités laitières en Béarn. Ils ont porté sur l'amélioration des locaux de travail d'une part et le confort d'habitation d'autre part.

En 2001, la loi SRU a procédé à la réorganisation des documents d'urbanisme. Elle a été partiellement réaménagée quant à ses dispositifs d'application par la loi Urbanisme et Habitat de 2003, suivant des orientations destinées à en alléger les principes restrictifs. La loi SRU a introduit la possibilité pour les parcs naturels régionaux de participer aux travaux d'élaboration des documents d'urbanisme et notamment au projet d'aménagement global des communes de leur territoire. Les cantons cerdans notamment, qui sont inclus dans le PNR des Pyrénées catalanes, connaissent depuis la fin des années 1990 un processus très actif de croissance et de dispersion de l'urbanisation résidentielle.

Dans les municipalités de la Cerdagne française a longtemps dominé une culture favorable à l'ouverture maximale de l'espace à l'urbanisation. Nous avons vu les fortes divergences d'appréciation qui existaient depuis les années 1970 entre les administrations et les municipalités sur l'orientation de l'affectation de l'espace vis à vis des équipements et des aménagements à caractère urbain et touristique. Dans les années 1980 et 1990, plusieurs POS ont été dénoncés et attaqués par les associations locales de protection, en raison de leur contenu résolument tourné vers l'urbanisation et la mise à disposition d'une grande partie de l'espace aux opérations d'aménagement.

Depuis, aux grands projets touristiques a succédé l'exportation en Cerdagne française de la forte demande immobilière que connaît depuis les années 1980 la partie espagnole de la *comarca*. Pour répondre à la demande en résidences secondaires émanant des populations de l'agglomération barcelonaise et entretenir ce marché, les promoteurs et les entrepreneurs catalans ont investi la partie française où ils assurent la construction et la commercialisation de complexes résidentiels complets. En dépit des contraintes de la Loi Montagne et de ses amendements, la législation française est moins contraignante que celle de la Catalogne, comme nous le verrons après. En outre, beaucoup de constructions individuelles ont été bâties ou sont en attente de certificats d'urbanisme. De nombreux contentieux juridiques ont à nouveau surgi entre associations et communes, notamment sur l'application des critères de la loi Montagne.

Cette urbanisation nouvelle, fortement consommatrice d'espace et exigeante en matière d'équipements connexes de services, n'atteint pas les vallées latérales et ne concerne ainsi pas directement les espaces moins artificialisés de Cerdagne, situés

plus haut en altitude. Elle s'effectue dans la haute plaine cerdane, le mitage résidentiel s'étendant par tâches depuis la petite agglomération-centre constituée par Bourg-Madame et Puigcerda et autour de l'enclave espagnole de Llivia. Il s'agit pourtant là d'un espace rural dont la vocation agricole a été confirmée dans les programmes de développement local et de planification établis entre collectivités et administrations, qu'il s'agisse de la Charte du nouveau PNR ou de celle du Pays "Terres romanes"[367].

La Cerdagne est l'une des rares parties du massif où il n'y ait pas de discontinuité spatiale nette entre la France et l'Espagne. Le PNR des Pyrénées catalanes a fait du partenariat transfrontalier l'un de ses domaines prioritaires mais sa marge de manœuvre est étroite face au *Consell comarcal* de Cerdanya, plutôt satisfait de voir une partie de la pression foncière se reporter sur la partie française, et aux communes limitrophes de la frontière, réjouies de l'augmentation des recettes fiscales locales et du tissu socio-économique induit par la présence d'un plus grand nombre de résidents secondaires. L'exemple de ce tropisme résidentiel pose clairement la question de l'harmonisation des objectifs et des législations en matière de politique de la montagne de part et d'autre de la frontière.

5.2.2. LA DIVERSITE DES PROBLEMES D'URBANISME DANS LES PARCS PYRENEENS DU VERSANT ESPAGNOL

A l'instar du parc national des Pyrénées, il n'y a pas de zones urbanisées ni d'habitat permanent dans les parcs nationaux d'Ordesa et d'Aiguëstortes. Malgré leur diversité, les régimes juridiques des espaces protégés de type parc et réserve naturelle les prémunissent théoriquement de l'urbanisation. Ainsi, le système de classification zonale employé dans les parcs nationaux ne permet pas la conduite d'opérations d'urbanisme dans les parcs mais également dans leurs ZPP. Les autonomies ont en outre pris des dispositifs complémentaires à la loi nationale de 1989. En Catalogne, la loi de 1985 sur les espaces naturels avait déjà interdit par exemple dans tous les EIN* la création de *solos urbanos*, c'est-à-dire de sols urbanisables, afin de préserver ces zones d'une artificialisation supplémentaire.

La question de l'urbanisation se pose cependant différemment sur le versant espagnol du fait de la présence de nombreux sites habités installés assez haut en altitude. On y trouve des villages toujours habités, construits jusqu'à 1 500 m, sur les épaulements exposés en soulane des sierras intérieures ou des sierras extérieures.

[367] AME, 2002, Projet de Charte du PNR de Cerdagne-Capcir-Haut Conflent ; CDS Pays Terres romanes, 2004, Charte de territoire, 93 p.

Plusieurs parcs naturels incluent des villages habités comme nous allons le voir. Cette situation pose, de manière sensiblement différente que sur le versant français, la question de l'urbanisme et de sa gestion en zone protégée.

Depuis le milieu des années 1980, la pression urbanistique est devenue progressivement plus importante dans les espaces situés à proximité des parcs naturels et des parcs nationaux. Les localités de Super-Espot et du Pla de l'Ermitatge en amont de Taüll, situées en lisière de la ZPP du parc d'Aiguëstortes, sont des cas particuliers dans la mesure où la pression urbaine y est liée à l'existence des stations de sports d'hiver. Néanmoins, associée au développement des phénomènes touristiques en montagne[368], la croissance de la demande en structures d'accueil, en résidences secondaires et en services, est constante dans les vallées mitoyennes des parcs. Au cours des deux dernières décennies a ainsi été observée l'extension des zones urbanisées et aménagées constituées par les villages situés à proximité des entrées des parcs. Des phénomènes ponctuels de mitage résidentiel dans les fonds de vallées existent dans quelques cas. Mais c'est surtout la rénovation de noyaux d'habitat abandonnés au cours de la période fonctionnaliste, et situés à la périphérie immédiate de certains parcs qui pose le plus d'interrogations.

L'augmentation de la valeur foncière et locative des sols en périphérie des espaces protégés explique pour partie la difficulté qu'éprouvent désormais les administrations à étendre le zonage des ZPP des parcs. Cette problématique se rencontre par exemple dans la vallée de Bujaruelo, mitoyenne du parc d'Ordesa. L'auberge de San Nicolau de Bujaruelo constitue un petit noyau d'habitat historique dans une zone dont les associations de protection réclament l'intégration dans la ZPP du parc[369]. Bujaruelo n'a jamais été un réel hameau d'habitation mais un havre sur le chemin des cols de Boucharo et de la Bernatoire vers le versant Nord, et vers la vallée d'Otal autrefois utilisée par les activités sylvo-pastorales. Le site de l'ancienne hôtellerie abrite aujourd'hui une auberge et deux campings.

La présence de ces infrastructures d'hébergement et de la piste a généré depuis la fin des années 1980 une fréquentation importante dans toute la vallée en période estivale qui, selon les associations de protection, va en s'accroissant chaque année[370]. Les vallées supérieures sont ainsi de plus en plus parcourues par des promeneurs. En outre, la forte utilisation de la piste reliant San Nicolau de Bujaruelo à la route d'Ordesa, a conduit l'*ayuntamiento* de Torla à demander l'autorisation de bitumer les six kilomètres de piste. Ce projet a été présenté une première fois au *patronato* du parc à l'automne 2003. Il a suscité l'inquiétude des associations de protection. Celles-ci craignent en effet que l'existence d'une véritable route ne

[368] Cf. Chapitre Six.
[369] Seule une petite partie, en rive gauche du *río* Ara, est incluse dans la ZPP.
[370] Entretien représentant d'*Ecologistas en acción*, 2003.

favorise l'urbanisation progressive de cette vallée, malgré les classements dont elle fait l'objet[371].

Au-delà du cas de Bujaruelo, le parc d'Ordesa est victime du processus d'augmentation de la pression urbanistique liée au développement de l'activité touristique constatée près des espaces protégés pyrénéens. L'économie de la valle de Broto est largement dominée par le tourisme et celle-ci prend une part dominante dans les vallées de Bielsa et de Vió. De Sarvisé à San Nicolau de Bujaruelo, l'urbanisation se développe autour de plusieurs noyaux le long du *río* Ara. La vallée de Pineta s'urbanise également, plusieurs hameaux de résidences secondaires se sont constitués sur l'emplacement d'anciens cortals entre le village de Javierre à l'aval de la vallée et le site touristique de Pineta.

Cette urbanisation est indirectement la cause de conflits nouveaux en périphérie du parc. A l'été 2003, un différend est apparu entre l'*ayuntamiento* de Bielsa et les associations écologistes. La municipalité a fait effectuer plusieurs tranches de travaux sur le cours supérieur du *río* Cinca, dans la vallée de Pineta :

- Le renforcement des berges du *rio* Cinca par enrochement pour faire face aux crues de type torrentiel du cours d'eau, notamment en vue de protéger les nouvelles zones urbanisées.
- Des captages dans la nappe aquifère pour l'alimentation des localités de Javierre dans la vallée de Pineta et du bourg de Bielsa.

Ces travaux ont nécessité la réalisation d'une piste à forte pente, tracée en partie à l'intérieur de la ZPP du parc. Il s'agit donc d'aménagements de génie civil lourds, effectués dans des milieux fragiles et sensibles aux perturbations. Mais surtout, ces aménagements ont été effectués avant que les autorisations nécessaires, notamment celles du DMA, n'aient été obtenues. Les associations de protection reprochent à la municipalité de Bielsa ne pas avoir suivi la procédure prévue, en sollicitant l'avis des différentes instances de régulation : le *patronato* du parc n'est pas intervenu, la CHE n'a été prévenue que tardivement. Il semble que le DMA* ait mollement réagi alors même que la nature et l'ampleur des travaux ont été constatées par ses propres services.

Face à ces dysfonctionnements manifestes et en dépit de leur gravité sur le plan procédural (dérogation aux règles d'exécution des travaux publics et violation du domaine public) et technique puisque les travaux ont été conduits sans que n'ait été effectuée une EIA*, les instances administratives et de régulation sociale (*patronato* du parc et CHE) ont pourtant choisi de tamiser l'affaire. Les associations écologistes ont refusé cette logique et porté l'affaire au niveau national, en

[371] La vallée de Bujaruelo a été déclarée par la DGA comme ZPS et plus tard comme site potentiel au titre de la Directive Habitats. Elle est également incluse dans le périmètre de la réserve de biosphère d'Ordesa-Viñamala.

obtenant de la SEPRONA* que ce soit elle qui saisisse directement la justice. L'administration autonome est fortement critiquée pour son attentisme, jugé par certains compromettant[372]. Cet épisode souligne la faible capacité de régulation politique et institutionnelle qu'est en mesure de fournir cet échelon en raison de la forte pénétration des réseaux d'influence. La conduite de l'*ayuntamiento* de Bielsa rappelle quant à elle le caractère ombrageux de certains décideurs locaux en zone de montagne, lesquels n'hésitent pas à déclencher des polémiques avec les autres acteurs afin de faire reconnaître la pleine légitimité de leur pouvoir sur l'espace local.

L'urbanisation[373] concerne également la zone méridionale du parc et les villages construits sur les épaulements des vallées de Vió et de Puértolas. A Fanlo et à Nerín, un village situé à près de 1 300 m d'altitude en lisière du parc, de nombreuses rénovations ont été effectuées depuis le début des années 1990 par des particuliers pour faire office de résidences secondaires. Des constructions nouvelles ont également été édifiées récemment pour accueillir des structures d'hébergement qui faisaient jusqu'alors relativement défaut dans cette zone. Dans la vallée de Puértolas, le village abandonné d'Escuain, lui aussi en limite de la ZPP du parc, accueille à nouveau une population permanente. Un nombre croissant des habitations y sont ainsi restaurées pour devenir des résidences saisonnières.

On retrouve ces mêmes phénomènes dans plusieurs parcs naturels pyrénéens. Le cas des parcs navarrais est à considérer à part, en raison de leur localisation. Ni celui du Señorio de Bértiz, ni celui d'Urbasa y Andia ne sont de toute façon urbanisés, même si ce dernier est ceinturé par de nombreux bourgs et villages dont les premières habitations jouxtent ses limites. Parc de haute montagne, les Posets-Maladeta n'abrite pas de sites d'habitats permanents, et à l'exception des équipements d'accueil du stade de ski nordique des Llanos del Hospital, il n'y pas d'autre site urbanisé. Ce n'est en revanche pas le cas de celui du Cadí et surtout du parc de Guara.

Le territoire du parc naturel du Cadí n'est quasiment pas urbanisé. Il n'inclut dans ses limites que quelques-uns uns des petits hameaux dispersés du *municipio* de Gisclareny dans la vallée du Bastareny et le petit village de Josa del Cadí sur le versant méridional de la Sierra, uniquement accessible par piste et où vivent de manière permanente une quinzaine de personnes. On observe cependant une forte pression résidentielle dans la plupart des localités installées sur les premières pentes du massif. Depuis les années 1980, de nouvelles constructions individuelles ou des rénovations ont été effectuées dans ces petits villages situés à proximité des limites

[372] Entretien représentant d'*Ecologistas en acción*, 2003.
[373] Les cartes de distribution de la population dans les zones d'influence des parcs espagnols sont consultables en annexe notées CP.

du parc. L'aménagement du tunnel du Cadí a eu une incidence directe sur l'augmentation de la pression foncière et locative en Cerdagne, espagnole mais aussi française comme nous l'avons déjà indiqué. Sur le versant sud également, plus isolé et plus rural, l'amélioration de la route qui borde le massif a également rendu les villages installés sur les épaulements entre 1 200 et 1 400 m plus attractifs : Saldes, Gósol et les hameaux plus isolés de Josa et de Tuixén.

Le Parc naturel de la Sierra de Guara est un cas particulier dans la mesure où il a inclus dès l'origine dans son périmètre des villages entiers. La zone parc, c'est-à-dire le parc et sa zone périphérique, abrite 31 localités habitées et une population permanente d'un peu moins de 1 000 habitants. Lorsque le parc a été créé en 1987, une vingtaine de hameaux installés sur le versant Nord des sierras, abandonnés, furent également intégrés dans le périmètre sans que cela ait soulevé de problème particulier à l'époque, la plupart d'entre eux ayant été rachetés par l'administration forestière.

La majorité des villages habités se situent dans la ZPP à l'exception de la partie orientale du parc, dans les vallées du *río* Alcanadre et surtout du *río* Vero où plusieurs petits villages intégrés dans le parc sont demeurés habités de façon permanente. Dans la vallée de l'Alcanadre qui s'enfonce jusqu'au cœur du parc, il s'agit de petites localités où la population résidente est très faible. A Rodellar, situé au bout de la route carrossable, une vingtaine de résidents permanents ont été recensés. Ce village est cependant devenu un petit centre touristique en raison de sa localisation. Il accueille ainsi une population bien plus importante en période estivale. La vallée du Vero en revanche abrite des villages plus importants, notamment ceux de Barcabo et de Lecina. Depuis le début des années 1990, d'autres villages du parc font en outre l'objet d'une réinstallation saisonnière, comme par exemple Pedruel, un village situé sur le bord de l'Alcanadre, en aval de Rodellar.

Le régime statutaire du parc[374] répartit les sols selon leur qualité et leur affectation, en sols urbains, urbanisables et non urbains. Les villages sont considérés comme sols urbains. Seules les nouvelles constructions à vocation agricole ou forestière sont autorisées dans la zone d'usage restreint qui couvre la pus grande partie du parc, moyennant des conditions architecturales précises. Dans les zones classées en zone d'usage compatible, à l'intérieur du parc et dans sa ZPP, l'urbanisation paraît là aussi strictement encadrée, mais la construction de nouveaux édifices peut s'y faire au profit d'activités dites traditionnelles mais aussi commerciales et artisanales. Seule la construction de logements de particuliers n'est pas autorisée.

[374] PARQUE NATURAL DE LA SIERRA Y CANONES DE GUARA, PORN de 1997, chapitre 4.7. relatif au cadre normatif urbanistique.

Abandonnés ou fortement affectés par l'exode durant les décennies 1960 et 1970, les villages des Prépyrénées et des vallées intérieures des sierras ne disposaient pas des infrastructures en équipements collectifs nécessaires pour l'accueil d'une population estivale de plus en plus importante et adaptées aux standards du confort moderne. L'installation de gîtes ruraux, d'hôtelleries et de campings a accentué ces besoins. Cette situation nouvelle a notamment posé des problèmes de voirie, de réseaux et d'assainissement. Les incidences environnementales de ces nouvelles formes d'urbanisation sur les zones protégées ont été jusqu'à présent assez faibles. Cependant, la présence d'une population résidente croissante, permanente ou saisonnière, à proximité immédiate ou au sein même d'espaces protégés, pourrait constituer à terme de réels problèmes sur ces derniers en raison des pressions directes et indirectes qu'elles impliquent dont voici les principales :

- Les besoins en eau pour les usages domestiques impliquent une prédation sur le milieu et donc une ponction sur les mécanismes de fonctionnement des écosystèmes, d'autant plus qu'il s'agit souvent de zones calcaires.
- L'assainissement est un problème très important, d'autant plus que l'on se situe dans des zones où le ruissellement est important à certaines saisons et peut être à l'origine de pollutions domestiques.
- La réoccupation de zones abandonnées insinue une réanthropisation de l'espace plus forte que celle induite par les pratiques qui avaient remplacé les usages agrosylvopastoraux traditionnels, qui étaient ponctuelles, localisées. Au passage de l'homme revient s'ajouter l'installation, qui signifie le retrait de l'ensauvagement.

L'Espagne connaît depuis une décennie un engouement culturel favorable à la réinstallation dans des villages abandonnés ou quasiment dépeuplés. Le développement du tourisme vert, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, y a beaucoup contribué. Les espaces de montagne sont ainsi l'objet d'une sollicitation importante de la part d'une partie de la population urbaine souhaitant s'installer de manière saisonnière ou définitive en milieu rural mais aussi des promoteurs. Une nouvelle étape a été franchie avec l'apparition d'un phénomène nouveau dans les Pyrénées, celui de la mise en vente de vestiges de villages entiers. Au printemps 2002, les restes du village de Yosa de Broto (26 habitations et constructions, 80 hectares de terrain), bâti sur une soulane en amont d'Oto, ont par exemple été mis à la vente pour un demi-million d'euros. Ce village avait été acquis dans les années 1960 par l'administration qui acheva de le dépeupler et d'exproprier les derniers habitants.

La rénovation et la réoccupation de plusieurs villages de montagne sont un aspect de la mutation des activités touristiques et des pratiques récréatives ainsi que

des modes de vie. La pertinence et l'intégrité de certains périmètres de protection se posent en regard de l'évolution constatée d'une pression foncière et locative croissante sur une partie notable des espaces périphériques des parcs. Les processus de néo-urbanisation en montagne sont encouragés par l'amélioration des voies de communication secondaires et des dessertes locales et de l'accès aux équipements. Ils ont relayé le processus de néo-ruralisation de la fin des années 1970 mais sont cependant avant tout motivés par les effets des migrations inverses et par les conséquences de la volonté de patrimonialisation collective de la montagne pyrénéenne portée par les administrations de mission dans les années 1980 et 1990 en France et par l'objectif d'un développement rural accompli par la diversification touristique pour les *comarcas* pyrénéennes en Espagne. L'attirance pour une montagne présentée comme "authentique" suscite de nombreux problèmes adjacents pour l'organisation du tissu socio-économique local (accès au foncier et au locatif, problèmes de voisinage, pression électorale) qui a également des incidences sur la fonction de protection assignée à la gestion de l'espace montagnard, dans le domaine paysager (mitage, disparité architecturale) et écologique (ponction hydrique plus importante sur les milieux, artificialisation accrue de l'espace, pollutions liées aux rejets, fréquentation plus importante des espaces de montagne, fragmentation d'habitats).

*
* *

5.3. LES ENJEUX DE L'INTEGRATION REGIONALE ET EUROPEENNE DU MASSIF EN MATIERE DE TRANSPORTS

Au travers des discours de leurs élites, il semble que les Pyrénéens du 20ème siècle aient grandement souffert d'un complexe en matière d'équipements de transports. Paradoxalement le massif a joué à l'échelle continentale un rôle essentiel dans l'histoire des communications entre la péninsule ibérique et le reste de l'Europe. En outre il a constitué à l'échelle régionale le substrat physique de la construction des territoires collectifs transpyrénéens établis en montagne pour la gestion des ressources pastorales et hydriques. Culturellement, la montagne était alors vécue et représentée, non pas comme un obstacle, mais comme un lien entre les communautés.

5.3.1. L'EQUIPEMENT ROUTIER ENTRE MYTHIFICATION ET DIALECTIQUE POLITIQUE

Le désenclavement est une construction sociale apparue avec l'époque industrielle. Avec l'extension des activités touristiques, il a été présenté comme « *l'étape essentielle pour permettre le développement pyrénéen* ». Si quelques secteurs isolés n'ont été rattachés au réseau qu'à la fin des années 1960, la quasi totalité des vallées habitées était déjà parcouru par une route bitumée dès la fin de la Seconde Guerre. Sans nier le rôle des équipements routiers comme agents du changement social, l'association "sous-équipement" routier/arriérisme des campagnes pyrénéennes, volontiers affirmé durant de nombreuses décennies, doit être cependant relativisé.

Le désenclavement a de fait peu à peu cédé la place à un autre mythe, celui de la nécessaire amélioration de l'accessibilité du massif, c'est-à-dire de la mise en place d'infrastructures de meilleure qualité permettant un trafic plus régulier et plus important. Lors des colloques de Jaca en 1989 et d'Andorre en 1994, ce thème a tenu une place très importante dans les débats. L'équipement routier est toujours perçu par les classes politiques locales et régionales comme la priorité indispensable au développement économique local. Suite à l'entrée de l'Espagne dans l'Union Européenne en 1986, ce sont surtout les fortes pressions exercées par le secteur des transporteurs routiers et, à moindre degré, les filières des économies touristiques, qui ont placé cette thématique au cœur du débat pyrénéen.

Depuis le début du 20ème siècle, le souci de développer les voies de communication, intramontagnardes et transfrontalières, a constitué un thème récurrent dans les discours des leaders politiques locaux. Au sujet des infrastructures transfrontalières, la Commission Internationale des Pyrénées avait ainsi dressé dès 1934 un ambitieux programme de construction de « *routes internationales* » qui servit de cadre référent pendant les cinq décennies suivantes. Pourtant, soixante-dix années plus tard, les trois premières liaisons qui avaient été projetées n'ont pas été réalisées alors qu'elles étaient jugées « *prioritaires et vitales pour les Pyrénées* »[375] :

- La liaison Tarbes-Huesca par Gavarnie-Bujaruelo-Broto n'a pas été achevée, en dépit de la construction d'une route jusqu'au Col de Boucharo côté français et d'une piste côté espagnol.
- La liaison Saint-Girons-Esterri de Aneu par la haute vallée du Salat est une vieille chimère, revenue comme sujet d'actualité du côté français avec l'apparition dans les années 1980 parmi la population et les décideurs locaux d'un courant réclamant la construction d'un tunnel transfrontalier entre Couserans et Pallars.

[375] Annales de la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde, t. IV, 1935.

- La liaison Luchon-Benasque a très longtemps bénéficié de la faveur militante des élus commingeois. Récemment, le maire de Luchon conditionnait encore en 1990 l'acceptation du classement du site de l'Hospice de France à la possibilité de réaliser une route transfrontalière et notamment un tunnel sous le massif de la Glère.

En dépit de l'existence de la Commission Internationale des Pyrénées, les gouvernements espagnols de la première moitié du 20ème siècle, dominés ou tout du moins très attentifs aux lobbies militaristes et à leurs institutions, adoptèrent une position de grande défiance vis à vis des équipements transfrontaliers. Ces derniers représentaient à leurs yeux d'abord un risque militaire. Cette position a notamment été celle du régime franquiste pendant la période d'isolation géopolitique dont fit l'objet l'Espagne jusqu'au milieu des années 1950.

En France, avant les restrictions apportées par la Directive de 1977 et la loi Montagne de 1985, une attitude très aménagiste a prédominé dans le domaine routier. Elle s'est largement exprimée au sein des commissions des sites. L'attachement à la construction des routes transfrontalières a ainsi conduit à plusieurs reprises la commission des Hautes-Pyrénées à se déclarer nettement favorable à la construction de la liaison Gavarnie-Bujaruelo. La commission émit ainsi plusieurs déclarations de principe, voire des avis sur des choix d'itinéraire, alors même que les impacts putatifs des travaux n'étaient pas encore connus.

Durant la période fonctionnaliste, les collectivités locales se sont fortement impliquées pour développer les infrastructures transfrontalières. Le Conseil Général des Hautes-Pyrénées a par exemple financé le chantier de grande envergure de la route de Boucharo. Grâce aux patentes obtenues des installations d'EDF, la commune d'Aragnouet à elle seule apporta le quart du capital nécessaire à la construction du tunnel international de Bielsa.

Au cours des décennies 1960 et 1970, la pression sociale était très forte : les institutions socioprofessionnelles du BTP et les Chambres de Commerce et d'Industrie ont suscité ou soutenu tous les projets d'équipement routier proposés, qui ne se limitèrent pas au seul domaine des routes transfrontalières. Jusqu'à la fin des années 1970, la majorité des membres des commissions estimait nécessaire le développement d'un réseau de routes de montagne, à vocation touristique, dites "routes panoramiques" au sujet desquelles nous reviendrons plus amplement dans le Chapitre Six. Alors même que la plupart des élus reconnaissent les dommages paysagers, mécaniques et écologiques des routes supraforestières, ce que révèlent les comptes-rendus des réunions des commissions des sites, ce n'est pourtant qu'avec beaucoup de réticences que localement ils ont renoncé à la réalisation des routes d'altitude, ce même après la promulgation de la loi Montagne.

Le désenclavement routier avait constitué ainsi la première thématique du volet montagne du XI^{ème} CPER de la région Midi-Pyrénées. Le cheminement théorique suivi était de développer l'attractivité des territoires par l'augmentation et l'amélioration des infrastructures, en partant du postulat que cela permettrait de développer les économies locales. Bien que plusieurs administrations, dont la DATAR dans son schéma d'orientation pour les Pyrénées, aient mis en garde contre le postulat posant une automaticité du lien synergique entre équipement et dynamisme économique, cet élément demeure un leitmotiv du discours de nombreux élus, lesquels arguent que ce sont d'abord les problèmes de communication qui paralysent les activités humaines dans leurs vallées.

Les anciens projets de liaisons transfrontalières dans les Pyrénées centrales évoqués précédemment ont été abandonnés sur l'initiative des Espagnols. Encore à l'époque franquiste, la direction du parc national d'Ordesa s'était opposée à la construction de la route entre Boucharo et Gavarnie. Depuis le début des années 1990, la mise en place progressive des parcs naturels le long de la frontière a peu à peu fermé de vastes secteurs de la haute montagne aux projets routiers.

Cependant, le franchissement des Pyrénées a bel et bien pris une dimension nouvelle suite à l'intégration de la péninsule ibérique dans l'Union Européenne. Ce thème est devenu depuis les deux dernières décennies l'une des pierres angulaires de la planification de l'aménagement dans les Pyrénées. Il a d'ailleurs constitué l'une des premières commissions de travail au sein de la CTP*[376]. Les nombreux discours alors tenus autour de « *la nécessaire traversée de l'isthme européen* »[377] ont ainsi fait resurgir dans l'imagerie collective le mythe de l'enclavement montagnard et le sentiment que la vie en montagne était contraignante en raison de l'insuffisance des infrastructures routières. La problématique des transports recouvre deux aspects principaux : la question du fret international et celle de la dynamisation des filières économiques locales mais ce sont les enjeux de l'organisation du transport de fret à longue distance qui dominent ce débat.

Au début des années 1990, le transport routier à travers les Pyrénées est devenu supérieur à celui des Alpes Occidentales entre la France et l'Italie. A partir du milieu de cette décennie, la thématique des infrastructures de transport a fait l'objet d'échanges de plus en plus réguliers et intenses entre les institutions françaises et espagnoles. En octobre 1998, Jaca accueillit un Colloque international sur "le transport durable en zone de montagne". Un observatoire commun sur cette thématique a été mis en place en 1999. La même année fut organisé à Tarbes un séminaire sur le projet de ferroutage de la "Traversée Centrale des Pyrénées" (TCP).

[376] Commission Infrastructures et Transports de la Communauté de Travail des Pyrénées.
[377] Intervention de Marc Censi, ancien Président du Conseil Régional de Midi-Pyrénées, Journées d'Andorre 1994.

En 2001 s'est tenu le Colloque de restitution du programme *Pirene*[378] à l'issue duquel des groupes de travail ont été formés sur le rail et le cabotage. Nous aborderons plus loin les aspects relatifs au développement des infrastructures de ferroutage et aux autoroutes maritimes qui sont lié à la place croissante de la prise en compte des incidences environnementales du transport transpyrénéen.

Plusieurs équipements routiers de grande envergure ont été réalisés au cours des deux dernières décennies. Les efforts engagés pour améliorer la qualité du réseau routier pyrénéen ont été considérables, surtout sur le versant espagnol. De grands chantiers pour le franchissement de la chaîne, définis au niveau européen, ont également été accomplis :

- Le tunnel du Puymorens, tunnel de massif intervalléen entre la Haute Ariège et la vallée du Carol, ouvert en 1994.
- Le tunnel du Cadí, tunnel de massif entre la Cerdagne et la vallée du Llobregat, complément du précédent sur l'axe routier Toulouse-Barcelone et passant sous le parc naturel homonyme, ouvert en 1995.
- Le tunnel du Somport enfin, tunnel de massif transfrontalier entre les vallées d'Aspe et de Canfranc, passant sous le parc national des Pyrénées, ouvert au début 2003.

Il faut ajouter à cette liste la construction du tunnel de l'Envalira, tunnel de faîte intervalléen entre la Haute Ariège et le Valira del Nort, réalisé par le Principat d'Andorre, et ouvert également au début 2003.

En dépit de la mobilisation collective menée autour de la construction de ces infrastructures, il n'y a cependant pas de consensus net sur les infrastructures routières à réaliser. A chaque échelle institutionnelle de décision existe une interprétation des besoins, notamment sur le sujet des traversées routières du massif, chacune mettant en avant ses préférences en matière d'itinéraires. Sur le volet des équipements transfrontaliers, la Commission Européenne qui demeure un partenaire incontournable en raison de sa forte participation financière à tous les travaux engagés dans ce domaine, a d'abord privilégié la mise en place de l'axe européen E7 (Bordeaux-Saragosse-Valence). En raison de ses difficultés budgétaires récurrentes, le gouvernement français, plutôt partisan des axes transversaux interrégionaux, est cependant resté dans l'expectative depuis l'achèvement des deux grands chantiers du Puymorens et du Somport. Le gouvernement espagnol soutient nominalement presque tous les projets avancés.

Les régions et les autonomies essaient de s'entendre entre elles sur l'amélioration des liaisons entre les métropoles régionales : Bilbao, Bordeaux, Saragosse, Toulouse et Barcelone, et dans une moindre mesure, les agglomérations

[378] Le programme PIRENE a été engagé dans le cadre d'un projet INTERREG II C.

de taille plus modeste : la conurbation basque, Pau, Tarbes, Huesca, Lleida et Gérone. Les départements et les *comarcas* du cœur de la chaîne, recherchent d'abord l'augmentation des débouchés transfrontaliers en matière de marchés de proximité et souhaitent éviter l'isolement par rapport aux axes autoroutiers. A leur niveau, les communes elles-mêmes défendent encore souvent le principe de l'amélioration des communications intervalléennes transversales et relayent un mythe du désenclavement sur lequel germent des projets de grande envergure comme celui du tunnel de Salau.

Faire aboutir des accords internationaux sur les transports est toujours un exercice difficile. Ce thème fit ainsi l'objet de nombreux différends lors de la préparation de la Convention Alpine[379]. En France comme en Espagne, les décideurs politiques doivent en outre faire face à un rejet croissant de la part d'une proportion notable des populations locales vis à vis des équipements susceptibles de transformer l'environnement paysager montagnard et de perturber le cadre de vie. Le gouvernement navarrais par exemple a éprouvé de grandes difficultés à légitimer le projet d'axe routier rapide et direct avec l'Aquitaine dont une partie de sa classe politique est à l'origine. Lancé en 1997, le projet de construire une autoroute qui relirait Pampelune à Orthez, où elle se raccorderait au réseau français, par la valle de Erro, Ronceveaux et Valcarlos, a suscité une forte opposition locale dans les vallées navarraises tout comme au Pays basque français.

A l'origine, ce projet n'était pas soutenu par le gouvernement français pour des raisons financières. Il ne l'était pas non plus par le Conseil Régional d'Aquitaine dont la majorité en place depuis 1998 avait adopté comme ligne de conduite de ne plus investir de fonds supplémentaires sur les infrastructures routières transfrontalières afin de privilégier le ferroutage. La position du Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques était plus ambiguë mais celui-ci affichait son scepticisme sur l'utilité et le coût du projet. A la fin de l'année 2000, celui-ci fut néanmoins inscrit par la CTP, donc par l'ensemble des régions pyrénéennes, parmi les projets prioritaires à réaliser dans le massif. De plus, des changements de position sont intervenus chez les institutions françaises dans le courant du deuxième semestre 2002. Des accords ont alors été passés en 2003 sur la tenue d'une étude de faisabilité concernant cet équipement. L'idée que cet équipement pourrait constituer une autoroute de délestage semble faire son chemin malgré le fait que le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques déclara être opposé à cette éventualité, « *la liaison Pampelune-Orthez étant réservée à un équipement de classe régionale* ». Il est toujours aussi vivement dénoncé par les associations écologistes ainsi que par une grande partie des riverains concernés et des élus locaux.

[379] Intervention de Jean-Jacques Lasserre, président du Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques, 2002.

En France, les constructions récentes de tronçons de 2x2 voies dans la vallée de l'Ariège, en Vallée des gaves et surtout en Vallée d'Aure, ont été l'objet de fortes controverses au niveau local. Le registre écologique a souvent été sollicité pour camoufler une opposition qui est d'abord l'expression d'un phénomène NIMBY. Certains projets ont cependant pris une envergure tout autre en raison des enjeux particuliers qui y étaient attachés. Le tunnel du Somport est l'infrastructure qui a suscité les plus vives polémiques et oppositions de la part de plusieurs associations de protection locales, nationales et internationales ainsi que d'une partie des populations ce qui a causé un trouble important au sein de la classe politique locale.

Côté français, la problématique de ce tunnel est souvent appréciée de manière unilatérale, surtout par les détracteurs du projet. Il est cependant nécessaire de prendre en considération les logiques à l'œuvre sur les deux versants pour en saisir la complexité. Le Somport n'a jamais eu pour vocation de ne constituer qu'un « *tunnel de proximité* », contrairement à ce que certains de ses partisans annoncèrent lors des premiers affrontements médiatiques. Il a été classé comme itinéraire européen (E7) dès 1987. Les autorités espagnoles avaient pris la décision, dès l'engagement des travaux, d'inscrire le Somport dans le schéma d'équipement autoroutier du Nord-Est de l'Espagne : le Somport allait être au débouché de deux axes de grand trafic : l'un en direction de Madrid par Tudela, l'un vers le Sud-Est levantin, région en plein boom économique. La construction de l'autoroute Huesca-Saragosse-Teruel-Sagonte est quasiment achevée aujourd'hui ; elle est poursuivie par une route à grand gabarit entre Huesca et le col du Somport. L'Espagne s'est ainsi conformée au schéma autoroutier européen fixé en 1990. Du point de vue espagnol, le raisonnement était donc d'intégrer le Somport dans un réseau beaucoup plus vaste d'artères transrégionales, selon une logique d'aménagement routier conçue à l'échelle du Sud-Ouest européen.

Côté français, le dossier du tunnel a rapidement revêtu un caractère polémique car il concentrait plusieurs problématiques. Le tunnel a divisé les valléens y compris les élus mais aussi les pouvoirs publics. La durée nécessaire pour effectuer les travaux témoigne des débats houleux qu'il a provoqués[380]. Les recours portés en Conseil d'Etat par les associations et certaines collectivités ont retardé à plusieurs reprises les travaux mais le tunnel a finalement été achevé et inauguré en janvier 2003. La légitimité du tunnel du Somport reste cependant mal assurée. Les justifications qu'apportaient les conclusions de l'enquête publique de 1990 à la

[380] Cette affaire a entraîné quatre saisines du Conseil d'Etat lequel a rendu par trois un avis favorable aux requêtes présentées par des opposants à la construction du tunnel. Plusieurs collectivités locales firent partie des requérants. La première enquête publique de 1990 notamment fut également annulée sur décision judiciaire.

réalisation de cet ouvrage expriment l'importance idéologique et imaginaire qu'il représente :

> « *Même si le Tunnel ne joue - objectivement - d'autre rôle que celui d'une très efficace déviation routière, un grand tunnel international reste l'image privilégiée d'un contact humain nouveau et le symbole de continuité et homogénéité de l'axe routier auquel il donnera son nom.* »

Le tunnel a ainsi fait l'objet de vives controverses quant à ses impacts et à ses finalités, et d'abord celle de se situer à l'intérieur d'un parc national. Le parc national des Pyrénées est le seul parc pyrénéen traversé par deux infrastructures routières internationales. L'utilisation de ces dernières a été croissante au cours des deux dernières décennies, notamment la route du Pourtalet après sa réfection au début des années 1990. L'entrée de l'Espagne dans l'Union Européenne s'est également accompagnée d'une augmentation des échanges de proximité entre les vallées frontalières et les bassins économiques des piémonts. En outre, les deux routes sont désormais accessibles en période hivernale et leur utilisation à usage touristique et de chalandise s'est fortement accrue.

Le Ministère de l'Environnement a toujours tenu une position de principe sur le dossier du Somport : l'existence d'une route à forte fréquentation dans le parc national et celle de la zone à ours l'amenaient à être favorable à la construction du tunnel, cet équipement permettant d'alléger la pression dans les deux zones d'intérêt écologique supérieur précitées. Seule l'option de construire la tête du tunnel dans le parc national a été refusée par le Ministère qui cassa la décision prise par le Conseil d'Administration du parc.

Beaucoup d'associations de protection de l'environnement se mobilisèrent contre la construction du tunnel[381]. D'autres cependant affichèrent au départ une position plutôt favorable au projet. Le CIAPP notamment avait exprimé son accord de principe dans sa Charte pour la Protection des Pyrénées dans laquelle il était précisé: « *Le tunnel est une solution écologique propre et acceptable pour le passage d'une route transpyrénéenne* ».

L'engagement du CIAPP était motivé par le fait que le projet du Somport affichait à l'origine un objectif d'amélioration de la protection en haute vallée d'Aspe : la construction du tunnel devait permettre d'envisager la fermeture de la route du Col du Somport, au moins en période estivale. Le Conseil d'Administration du parc avait autorisé les travaux, notamment en arguant de ce bénéfice pour le parc, sans toutefois prendre une position nette pour la fermeture de la route de surface : « *Le passage par le tunnel routier sous le territoire du PNP au Somport*

[381] Notamment l'association Artus que nous avons déjà évoquée (cf. Chapitre Quatre).

évite le double inconvénient des travaux et du maintien d'un trafic de transit dans ce territoire. »[382]

Il n'y a ainsi jamais eu d'engagement formel des collectivités et de l'Etat sur la fermeture de la route du col. L'accès aux stations de ski du Somport côté français, d'Astún et de Candanchú côté espagnol nécessite le maintien de cette route. Le registre d'argumentation écologique a cependant été mobilisé pour justifier l'infrastructure :

> « *La construction ou l'exploitation du tunnel ne génèrent aucune nuisance ou atteinte au milieu naturel qui ne soit pas maîtrisable* […] *elles permettront au contraire une protection plus complète du Parc National des Pyrénées* »[383]
>
> « *Le facteur essentiel du point de vue de la protection de l'environnement réside dans la réduction notable du trafic routier à l'intérieur du Parc national des Pyrénées.* »[384]

Ces affirmations ont été partiellement contredites par une enquête effectuée par le CEMAGREF en 1992, qui souligna notamment les risques liés aux travaux d'augmentation de gabarit de la RN 134 :

> « *Le réaménagement envisagé de la RN 134 en Haute Vallée d'Aspe, de Sarrance au lieu dit les Forges d'Abel (tête du futur tunnel du Somport) ne peut manquer d'induire quelques perturbations sur les populations d'ongulés (chevreuil, isard, sanglier). Mais l'impact le plus préjudiciable concerne la seule population relictuelle d'ours de notre territoire. Cette population, déjà très fragilisée en raison de son sous-effectif et de son fractionnement déjà existant, verrait, en l'absence de mesures compensatoires, ses chances de survie largement réduites.*
>
> *Aussi des aménagements tendant à maintenir une libre circulation des animaux entre les deux versants de la Vallée d'Aspe doivent être envisagés.* […] *En l'absence constatée de toute information sur des aménagements spécifiques à l'ours, il convient de privilégier des réalisations aussi "naturelles" que possible: sur le tronçon considéré (30 km), le passage souterrain ou enterré de la RN 134 devrait être envisagé sur environ 4,5 km répartis en 6 secteurs.* »[385]

Le problème de la réfection de la RN 134 a été l'autre élément central du débat. La deuxième enquête publique, effectuée en 1993, relevait encore les divergences d'appréciation formulées au sein de la population locale :

> « *Apparaît une adhésion incontestable de la plupart des habitants de la vallée au projet de tunnel, ainsi que de la quasi-totalité des élus du département. Certaines oppositions locales, très minoritaires, expriment moins un désaccord de fond sur le*

[382] Résolution 90.11 du 21/12/1990 du Conseil d'Administration du Parc national des Pyrénées.
[383] Extrait du rapport de l'Enquête Publique de 1990.
[384] Extrait du rapport de l'Enquête Publique de 1993.
[385] CEMAGREF, 1992, Rapport d'expertise sur les incidences du projet du Tunnel du Somport, 14 p.

principe de cet ouvrage d'art que des réticences nourries par des rumeurs contradictoires sur les nuisances supposées d'une route nationale dont les aménagements sont soupçonnés de conduire à un projet hypothétique d'autoroute en vallée d'Aspe. […]

Les arguments principaux reposent sur les prévisions de trafic. D'une part, certains redoutent une augmentation de trafic pouvant conduire à une obligation d'élargissement de la route nationale dans le futur, allant même jusqu'à des projets d'autoroute. D'autres au contraire contestent la rentabilité future de l'ouvrage compte tenu des évaluations de trafic revues à la baisse. Des inquiétudes se font également jour au sujet des aménagements futurs de la RN (traitement des enrochements, modification du paysage des berges). »[386]

Le risque d'augmentation du trafic de camions a beaucoup inquiété certains élus de la vallée d'Aspe qui craignent de graves conséquences en matière de sécurité et de pollution, alors que les infrastructures n'ont été que faiblement améliorées côté français. Le dossier concernant l'augmentation du gabarit de la RN 134 a pourtant toujours été planifié en parallèle avec la construction du tunnel. La mise aux normes selon les critères des routes nationales avait déjà été prévue en 1986 dans le cadre de la programmation du X^{ème} CPER avec la région Aquitaine. Les travaux ont cependant pris beaucoup de retard et une bonne partie n'étaient encore pas réalisés lorsque est survenue l'ouverture du tunnel. L'enquête publique de 1990 anticipait sur cet axe un trafic de 3 600 véhicules/jour en 2010 dont 1 200 poids lourds. Le groupe de recherche mené par le Pr Etchélécou recensait déjà environ 700 poids lourds par jour au cours du premier semestre 2003 contre 200 en 2001. La création d'un véritable couloir de circulation aura semble t'il des impacts sur l'habitat ursin, alors que les indices relevés en 2002 et 2003 laissent penser que deux individus semblent désormais s'être installés à l'ouest de la RN 134.

Les classements des deux petits sites dans la Vallée d'Aspe, le Chemin de la Mâture et le Défilé d'Esques, opérés en 1997, sont directement en relation avec l'affaire du Somport. Si le classement du site du "Chemin de la Mâture et du fort du Pourtalet" peut encore invoquer des fondements historiques et écologiques[387], celui du Défilé d'Esques affiche ouvertement son objectif, le Ministère de l'Environnement n'ayant pas caché ses intentions :

[386] Extrait du rapport de l'Enquête publique de 1993.
[387] Encore que si la qualité ornithologique (donc le caractère scientifique) du site de la Mâture fut évoquée en Commission des sites des Pyrénées Atlantiques (réunion du 15/03/1995), le secteur n'a pourtant pas été intégré à la ZPS toute proche dite des "hautes vallées d'Aspe et d'Ossau".

« Le classement au titre des sites permettra de préserver cet ensemble par un contrôle étroit des aménagements susceptibles d'y être effectués, notamment l'amélioration des capacités routières de la RN 114. »[388]

Ce cas constitue un exemple éminent d'utilisation de la législation des sites dans le cadre d'une politique partisane. Signalons d'ailleurs que les associations locales de protection n'ont pas soutenu ce classement, arguant que « *les travaux relatifs aux secteurs concernés avaient déjà pour la plupart été effectués et que le classement ne servait désormais plus à rien* »[389]. Pour les associations, le conflit s'est déplacé dans la vallée, notamment dans le bassin de Bedous, afin d'y limiter l'ampleur des travaux collatéraux et de modification du linéaire de la RN 134[390].

Exemple illustratif des querelles entre administrations et entre groupes politiques, le Somport est symptomatique de l'ambiguïté et de la fragilité des constructions prospectives en matière d'aménagement du territoire en montagne. Les impacts des infrastructures de transport routier sur les milieux (pollution atmosphérique et chimique, dégâts directs et indirects causés à la faune) sont connus. Les tunnels sont présentés comme des infrastructures permettant de les limiter mais elles génèrent d'autres impacts. Les aménagements du type Puymorens-Cadí et Somport ont créé de véritables "corridors de transport" transpyrénéens, caractérisés par une augmentation réelle du trafic. La rénovation du tunnel de Bielsa (1978) et surtout la construction d'un nouveau tunnel de Vielha parallèle à l'ancien tube construit en 1948, ont été également engagées et conduiront probablement à des phénomènes équivalents de croissance du trafic.

Il existe également d'autres projets de construction de tunnel dans les Pyrénées centrales. Ces projets reposent, non pas sur la question de l'organisation des flux de transport, mais sur une volonté de rénovation des dynamiques économiques locales à travers la recherche de liens de complémentarité intramontagnarde ou de projets de substitution de secteurs. Ils suscitent l'inquiétude des associations de défense de l'environnement et font l'objet de débats entre les différents niveaux de collectivités. Le tunnel de la Bonaigua entre Pallars et Aran, les projets de tunnel sous le Port du Rat, entre le Vicdessos et la vallée andorrane du Valira del Nort et celui de Salau entre Vallée du Salat et Haut Pallars relèvent de cette approche.

La construction d'un tunnel entre le Vicdessos et l'Andorre a été envisagée dans les années 1980. A l'époque, l'édification du barrage de Soulcem s'était accompagnée de l'aménagement d'une route nécessaire aux travaux du chantier. Elle

---

[388] Extrait du communiqué de presse du Ministère de l'Environnement du 22/09/1997 relatif au classement du Défilé d'Esques.
[389] Intervention du représentant de la SEPANSO, Réunion de la Commission des sites des Pyrénées-Atlantiques du 15/03/1995.
[390] La construction d'un tronçon de 6 km de voie rapide, présenté comme une infrastructure de déviation destinée à éviter les noyaux urbains dans le bassin, a fait l'objet d'un long contentieux.

fut poursuivie au-delà du barrage jusqu'à une altitude 2 000 m. Sa localisation la rend cependant très dangereuse et elle est soumise à un aléa très élevé. Du côté andorran une route fut également aménagée au-delà de la station d'Arcalis à la même époque. Le tunnel n'a jamais été construit, d'une part en raison de la dangerosité de l'aménagement côté français et faute d'un engagement politique véritable des deux côtés de la frontière.

Les élus du Vicdessos se sont mobilisés afin de relancer cette idée depuis l'annonce programmée de la fermeture des dernières usines électrométallurgiques de la vallée dont elles constituent le poumon économique et social. Le projet de tunnel bénéficie également du soutien des élus locaux andorrans, c'est-à-dire ceux de la paroisse d'Ordino. Les objectifs poursuivis divergent cependant. Dans la vallée du Vicdessos, dépourvue de station de sports d'hiver, l'idée de la construction d'une station internationale à partir du site d'Arcalis déjà équipé côté andorran, séduit les élus français qui recherchent des projets économiques substitutifs à l'électrométallurgie.

Côté andorran, nous avons vu précédemment que l'orientation de la paroisse d'Ordino en matière de choix de gestion de l'espace est atypique en Andorre. Interrogé sur le projet de tunnel avec le Vicdessos, le maire d'Ordino se justifiait à l'époque ainsi :

> *« Il est clair que si la route du Port du Rat n'existait pas aujourd'hui, le tunnel ne se ferait pas. L'Andorre n'a aucune aide pour son agriculture et si nous ne faisons pas quelque chose nous aurions de réels problèmes d'entretien. Il est clair que la présence du tabac aide. La paroisse d'Ordino imagine son développement selon le double axe tourisme-agriculture. Notre action est de développer le tourisme vert avec des circuits pédestres, équestres. Il faut éviter de favoriser un tourisme de passage qui amènerait surtout beaucoup de voitures.* […]
>
> *Dire que* [le tunnel] *n'apporterait rien à la vallée du Vicdessos, je n'en suis pas convaincu. La route est faite côté andorran et la station reçoit de 5 000 à 6 000 personnes. Je refuse l'argument comme quoi nous soutenons ce projet de route car il apporterait plus à Ordino qu'à Vicdessos-Auzat. Ce serait une route touristique, ouverte pendant les quatre mois d'été, de six mètres de large, uniquement pour les voitures. En aucun cas nous nous dirigeons vers un nouveau Pas de la Casa.* […] *Je pense que l'Ariège et l'Andorre ne proposent pas les mêmes produits et avec cette route nous pourrions jouer la complémentarité.* »[391]

Le gouvernement andorran a cependant donné la préférence à la construction du tunnel de l'Envalira, afin de concurrencer le tracé Puymorens-Cadí entre Toulouse et Barcelone, et d'intégrer l'agglomération d'Andorre sur un axe transfrontalier. Les

[391] Intervention de M. Duro, ancien maire d'Ordino, au Colloque associatif du CIAPP des 4-5/05/1996.

problèmes financiers que connaît ce petit pays l'empêchent de financer un deuxième tunnel avec la France dont la vocation serait essentiellement de faire office d'infrastructure de proximité pour le support des économies touristiques locales ne bénéficiant qu'à quelques milliers d'individus, de surcroît français pour la plupart.

Le franchissement la crête frontalière franco-espagnole au niveau de Salau est une idée très ancienne qui fut d'abord étudiée pour le chemin de fer. Une liaison entre Lleida et Saint-Girons par les hautes vallées du Salat et de la Noguera Pallaresa était prévue au début du 20ème siècle ; la ligne espagnole s'arrêta cependant à La Pobla de Segur et les travaux de construction du tunnel furent stoppés. Sur le plan du routier transfrontalier, Salau n'a jamais fait partie des projets prioritaires retenus.

La population couseranaise est partagée. Chaque camp dispose d'une association. La commune de Couflens où serait construit le tunnel est sinistrée depuis la fermeture de la mine de tungstène d'Anglade dans les années 1980. La situation socio-économique des communes mitoyennes n'est guère meilleure. Certains observateurs affirment que « *le tunnel ne ferait que relier deux déserts économiques, alors que celui du Port du Rat se justifie beaucoup plus* »[392] et que sa promotion provient « *d'une mauvaise évaluation des besoins* ». Cet argument est retourné par les partisans du tunnel, arguant que « *c'est justement parce qu'il n'y pas de liaison transfrontalière qu'il n'y a pas d'activité dans notre vallée* ». L'un des arguments couramment avancé est que le tunnel permettrait une liaison directe depuis Toulouse avec la station de Baqueira-Beret ainsi qu'avec le stade de fond de Bonabé. Dans l'état actuel des équipements touristiques et de la dynamique des différents secteurs d'activité de part et d'autre de la frontière, les villages de la vallée du Salat ne retireraient probablement rien de l'existence du tunnel. La station de Guzet-Neige ne peut rivaliser avec les équipements de l'Alt Pirineu et du Val d'Aran et n'attirerait donc pas de clientèle espagnole.

Pour être utile, la construction du tunnel devrait donc s'accompagner d'aménagements routiers importants dans la haute vallée du Salat, afin d'en faire un itinéraire attractif pour le trafic de chalandise et susceptible d'infléchir les tropismes touristiques. Cette vallée étant étroite et très boisée, les aménagements s'accompagneraient d'incidences paysagères et environnementales importantes. Une partie des riverains et les nombreux résidents secondaires, originaires pour la plupart de la région toulousaine, refusent cette éventualité. L'ONF, gestionnaire de la réserve du Mont Valier qui s'étend en partie sur la haute vallée de Couflens, n'est pas non plus favorable au projet, en raison « *des impacts qui seraient causés aux habitats et du risque de voir relancé le projet de route touristique au Port d'Aula* »[393].

[392] Entretien Professeur émérite de Géographie, 2001.
[393] Entretien Chef de la Division Environnement, ONF de l'Ariège. Cf. Chapitre Six.

Les décideurs politiques couseranais n'ont d'ailleurs pas inscrit explicitement dans la Charte de pays la réalisation du tunnel de Salau parmi les actions stratégiques à conduire. Il n'y a pas de mobilisation politique favorable au projet du côté catalan. Bien que la Generalitat ait un temps été intéressé par la construction de cette infrastructure, la création du Parc naturel de l'Alt Pirineu a sanctionné sa décision. Au niveau de la Generalitat comme des collectivités locales du Pallars, l'avenir socio-économique des vallées intérieures de l'Alt Pirineu n'est plus envisagé à partir d'un éventuel partenariat transfrontalier avec le Couserans. Les enjeux en matière de communication sont essentiellement situés autour de l'amélioration des infrastructures de franchissement du Port de la Bonaïgua, permettant de faciliter les échanges avec le Val d'Aran et au-delà avec la France mais surtout d'étendre le pôle touristique de Baqueira. La construction d'un tunnel est ainsi envisagée sous la Bonaïgua.

Les choix formulés par les autorités espagnoles sont clairs. Dans la partie centrale du massif sont privilégiés un nombre limité d'axes transpyrénéens : la Valle de Canfranc, la liaison Vielha-Lleida et l'axe de la vallée du Sègre. Entre ces corridors de circulation ont été dégagées de vastes zones qui se sont vues attribuées un objectif de complémentarité entre tourisme des sports d'hiver et tourisme estival, auquel la création des derniers parcs naturels doit contribuer. Cela explique qu'à Bujaruelo, comme au Port de Salau et à Benasque, ce sont les autorités espagnoles qui ont renoncé à la réalisation d'infrastructures routières transfrontalières de proximité, en raison des objectifs assignés à ces espaces, objectifs bâtis autour de la valorisation de la protection de la nature dans le cadre du tourisme.

La réalisation de grandes infrastructures routières en montagne est toujours considérée comme un vecteur de développement local dans les Pyrénées. Derrière des modèles théoriques (complémentarité touristique, axes de continuité dans les déplacements, absorption d'une partie du trafic routier international des gros cubages), les avantages escomptés sont cependant incertains en regard des investissements de départ et des coûts d'entretien comme des externalités négatives.

5.3.2. LA MISE EN DEBAT DES NUISANCES ENVIRONNEMENTALES LIEES AUX SOLUTIONS PALLIATIVES

Le déséquilibre modal du trafic des échanges à travers les Pyrénées en faveur de la route est très prononcé depuis les années 1980. Le rythme de croissance de cette part du trafic a été rapide et soutenu à partir du milieu des années 1980. Sur la période des dix dernières années, l'augmentation des flux a concerné l'ensemble des passages transpyrénéens. Ceux-ci absorbent 95 % du volume transporté qui, en 2002,

avait atteint le double de son niveau de 1989. Il est réparti à peu près à parts égales entre les échanges franco-espagnols (55 %) et le transit vers d'autres pays européens (45 %). Les voies de passage latérales du Biriatou et du Perthus concentrent à elles deux 97 % du trafic poids-lourds. La poursuite de cette augmentation au cours des vingt prochaines années est reconnue par l'ensemble des acteurs politiques et économiques. On constate cependant que toutes sortes de projections ont été avancées, en fonction des lobbies ou des institutions qui les énoncent. Les fourchettes les plus plausibles effectuées par les experts se sont accordées à fixer, à l'horizon 2020, un trafic routier à travers la chaîne de 30 000 poids lourds/jour pour un volume de 200 Mt alors qu'il était d'environ 15 600 poids lourds/jour pour un volume de 125 Mt en 2002[394].

Le réel essor de l'alternative ferroviaire en tant que sujet de débat date du milieu des années 1990. Il est en relation avec la prise d'engagements internationaux par les Etats français et espagnol, plus particulièrement ceux du Protocole de Kyoto. Celui-ci a clairement incité l'Union Européenne et les gouvernements nationaux à lancer une politique de rééquilibrage des modes de transport. Constatant que les coûts externes de la route étaient nettement plus élevés que ceux du rail, les décideurs ont progressivement intégré le fait que les problèmes de pollution prennent un aspect particulier en montagne du fait des phénomènes micro-climatiques locaux. Dans plusieurs pays membres de l'Union, ces problèmes ont été étudiés et ont révélé que le lien entre l'utilisation d'un nouvel équipement et l'accroissement des dépôts des principaux polluants était très rapide[395]. Les impératifs dégagés à l'échelle européenne, tant sur les objectifs environnementaux que sur les enjeux économiques interdépendants des flux de transports, rendent indispensable la formulation de choix au sujet du trafic transitant par les Pyrénées.

Lors du Colloque consacré aux réalisations du programme *Pirene* à Saragosse fin 2001, les décideurs politiques ont reconnu que la nette prépondérance de l'utilisation de la route comme moyen de transit entre la péninsule ibérique et le reste de l'Europe, était liée au faible niveau de contraintes sociales et environnementales dans la législation de ce mode de transport de nombreux pays. Le nouveau document de prospective de l'Union Européenne en matière de transports, établi en 2001, fait clairement apparaître une volonté de constituer un autre axe de vertébration des régions intérieures et d'explorer d'autres solutions modales[396]. Un nouvel axe transpyrénéen serait à construire : il ne serait plus routier mais ferroviaire et devrait être opérationnel à l'horizon 2020.

---

[394] Selon le Pr André Etchélécou de l'IRSAM (Université de Pau et des Pays de l'Adour).
[395] Voir notamment pour la France ETCHELECOU A., DELETRAZ G. & ELCHEGARAY Ch., 2001, Programme Ecosystèmes-Transports-Pollutions 1998/2001, Rapport de synthèse, 82 p.
[396] COMMISSION EUROPENNE, 2001, Livre blanc – La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix, 127 p.

Le projet qui était présenté avec beaucoup d'entrain début 2002 a depuis stagné, du fait principalement de la tiédeur du gouvernement français qui préfère favoriser l'amélioration des passages des extrémités[397]. Le coût de ces infrastructures est lui aussi très élevé et rappelons que la construction de la ligne TGV Perpignan-Figueres, équipement bien moins onéreux, a été octroyée en concession privée - avec certes une petite part de participation publique - et n'a démarré que début 2004, alors qu'il s'agit d'un projet retenu depuis 1994. L'opportunité de créer des routes de cabotage maritime entre les principaux ports français et espagnols est également de plus en plus sérieusement envisagée.

L'idée de mettre en place une liaison ferroviaire transpyrénéenne centrale sous la forme d'un tunnel de basse altitude à grande capacité de fret n'est cependant pas récente. Elle a été avancée dans le principe depuis le début de la décennie 1980. Du point de vue socio-économique, la problématique de sa construction relève de trois éléments :

- La pression exercée par les puissants lobbies de transporteurs routiers espagnols et portugais et des industriels du BTP. La logique défendue par le gouvernement espagnol est de réduire le trafic routier tout en faisant en sorte que cette orientation soit compatible avec la nécessité de compléter le réseau routier. On constate d'ailleurs une distorsion entre le niveau d'équipement du réseau en voiries rapides sur le versant méridional et celui du versant Nord où à l'exception de l'amélioration de l'axe N20/A20 en Ariège il n'y a pas de longs tronçons de voies rapides.
- La rentabilité d'un tel équipement. L'accumulation d'infrastructures ne crée pas nécessairement plus d'activité et ne permet pas forcément de dégager des bénéfices économiques à long terme pour la collectivité. Des administrations et des scientifiques ont ainsi mis en garde les décideurs politiques sur le fait que la TCP pourrait être une nouvelle illustration de la loi des rendements décroissants. Sans aborder les questions des problèmes de compatibilité technique entre les réseaux français et espagnol et des aléas dans l'évolution des marchés de transport, la projection du coût de ce tunnel doit prendre en compte le fait que le franchissement d'une chaîne de montagne n'est jamais facile du fait des contraintes géophysiques. La combinaison entre le transport de voyageurs et de marchandises est en outre techniquement difficile à réaliser et complique les paramètres de construction. Pour transporter à la fois du fret et des voyageurs, la nouvelle ligne de TGV prévue entre Perpignan et Figueres ne peut traverser le chaînon des Albères qu'en passant sous le col du Perthus où les contraintes

[397] Le CIADT du 18/12/2003, qui a consacré un virage de la politique française des transports en direction du ferroutage, l'a néanmoins retenu comme l'un des principaux projets à réaliser.

géologiques nécessitent alors la construction d'un tunnel de 8,5 km. Malgré cet ouvrage, la capacité de transport de fret sera donc fortement limitée sur cette ligne.

- Les modifications induites dans les itinéraires de transport. L'opportunité d'une telle infrastructure concerne obligatoirement le trafic lourd. Or, le poids des autonomies catalane et basque, à la fois comme régions émettrices et réceptrices, est prépondérant dans les flux transfrontaliers. Les trois principaux passages routiers intra-massif (Bourg-Madame/Puigcerda, Val d'Aran, Somport) sont eux aussi grandement concernés par du trafic de chalandise et de fret international. Il convient donc de faire attention en terme de logistique à la prolongation de l'ouvrage.

Nous ne nous étendrons pas plus sur la pertinence macroéconomique et la dimension politique de la TCP. Ce qui nous intéresse plus particulièrement dans ce projet, ce sont les incidences de sa construction et de sa mise en œuvre sur l'environnement pyrénéen et l'organisation des vallées. Notons d'abord que lorsque ce dossier a été abordé au sein du comité de massif, des désaccords se sont exprimés entre les élus et l'ancien commissaire à l'aménagement des Pyrénées, Xavier Chauvin. Celui-ci insista sur le fait que cette liaison ne constituait pas, de son point de vue, un facteur de développement économique pour la zone de montagne[398].

La liaison entre Pierrefitte dans la vallée du Gave de Pau et Biescas dans la Valle de Tena est la plus couramment évoquée. L'éventualité de creuser le tunnel sous le massif du Vignemale avait été proposée au sein de la CTP dès 1995. Il s'agit là d'une liaison transversale et non directe entre deux vallées longitudinales symétriques. La première étude effectuée à la demande de la CTP en 1996 par deux bureaux d'études a fait apparaître les contours du chantier : 38 km de tunnel, 200 km de voies nouvelles et un coût de construction[399] estimé à plus de 5 M€. Le plan prospectif de l'Union européenne qui ne concerne lui que le fret parle d'un investissement de 5 000 M€. De nouvelles études ont porté la longueur de tube nécessaire entre 41 et 42 km. Quoiqu'il en soit, cette option nécessiterait d'effectuer de surcroît sur le versant méridional le percement de huit autres tunnels dont un de 12 km à travers les Pyrénées extérieures, sous les sierras de Javierre et de Caballera, ainsi que la construction de plusieurs ouvrages d'art. Une autre possibilité a été étudiée entre Luchon et Benasque. Si le trajet y est plus direct et plus court, le tunnel ne pourrait pas cependant être construit à basse altitude ; ses bouches se situeraient entre 1 300 et 1 400 m ce qui retirerait à l'ouvrage une grande partie de son efficacité quant à la capacité et la rapidité du transport.

[398] Entretien Chargé de mission, Commissariat à l'Aménagement des Pyrénées, 2001.
[399] L'étude envisageait la mise en place d'une infrastructure portant à la fois sur le transport du fret et des voyageurs.

Dans son document stratégique sur les transports, la Commission Européenne évoque « *l'impérieuse nécessité d'assurer la perméabilité des Pyrénées* » tout en réclamant que soit garantie « *la nécessaire bonne intégration environnementale du projet* » et une « *bonne acceptabilité de la part des riverains* »[400]. La TCP bénéficie de deux grands soutiens. Un groupe d'influence des acteurs économiques s'est formé en 1996 autour de plusieurs CCI et entreprises françaises et espagnoles. Il a été suivi de la création d'associations promotionnelles regroupées en 1999 dans le "Comité de promotion du projet ferroviaire de la traversée centrale des Pyrénées", collectif rassemblant des universitaires, des élus et des entreprises et qui se réclame représentatif de la société civile. L'autre partisan de poids du projet est institutionnel : il s'agit de la DGA*.

Il est évident que les promoteurs de la TCP et les détracteurs locaux n'évoluent pas avec les mêmes registres argumentaires. Pour le "Comité de promotion du projet ferroviaire de TCP", cette infrastructure permettrait :

- En premier lieu de répondre aux enjeux liés à la saturation du trafic aux points de congestion latéraux. Ces enjeux sont économiques : la TCP y répond en offrant une perspective aux souhaits de l'Union Européenne que s'accroisse l'intégration des régions de la diagonale continentale et que soit raccordé rapidement le complexe portuaire de Sines situé au sud du Portugal, au reste de l'Union. Ils sont également environnementaux : en détournant une partie importante du trafic, la TCP permettrait que se stabilisent, au niveau des passages latéraux, les nuisances sonores et les niveaux de pollutions de l'atmosphère et du sol en métaux lourds et en composés carboniques.
- Le projet de TCP contribuerait ensuite à la lutte contre « *la représentation périphérique du Sud-Ouest Européen* », en faisant émerger l'idée d'une indispensable connexion terrestre entre l'Europe et le Sud du bassin méditerranéen et en favorisant une représentation du territoire de l'Union où l'axe Rhin-Danube n'apparaîtrait plus à l'avenir comme son seul axe de vertébration.
- Enfin en participant au rééquilibrage modal souhaité par l'Union Européenne, la TCP permettrait d'afficher une réalisation ambitieuse dans le cadre des engagements internationaux en matière de lutte contre l'effet de serre.

La TCP est d'abord présentée comme un outil stratégique du développement macroéconomique européen et secondairement comme un outil de régulation des impacts environnementaux de ce même développement économique. Néanmoins, les promoteurs ont reconnu le caractère nettement défavorable de l'analyse coûts-avantages au niveau local. Un petit nombre d'élus locaux pyrénéens seulement font

[400] COMMISSION EUROPEENNE, 2001, op. cit.

ou ont fait partie du collectif de soutien, notamment le maire de Luz et le député haut-pyrénéen Pierre Forgues. Mais la plupart des élus de la vallée des gaves se sont affichés contre : un collectif de maires de cette vallée a fait paraître à l'automne 2003 un communiqué commun où ils exposent leurs griefs :

> « *Ils* [les élus] *ont bien conscience des avantages du ferroutage, mais savent aussi que ses inconvénients seraient bien trop importants pour notre vallée étroite (nuisances sonores et visuelles, image touristique altérée, systèmes hydrologiques et thermaux qui pourraient être perturbés et retombées économiques certainement minimes, notre département ne servant que de voie de passage* […] *Ils pensent que les flux économiques doivent être réorganisés à un niveau européen ou mondial, mais ne doivent emprunter, en aucun cas, des sites naturels exceptionnels.* »[401]

L'affichage de cette position politique n'est guère surprenant. Depuis plusieurs années, de nombreux résidents de la vallée des Gaves ont en effet manifesté auprès des élus leurs inquiétudes et leur opposition à la TCP, en exprimant comme arguments les nuisances qu'elle causerait au cadre de vie tout d'abord et ensuite au tourisme estival. Nous avons pu d'ailleurs noter le glissement qui s'était opéré dans la presse locale et régionale sur la manière dont le projet était présenté : exposé comme « *un grand projet pour les Pyrénées* » dans les premiers articles (1999/2000), la TCP est depuis surtout évoquée au travers des débats qu'elle suscite et des interrogations qui entourent sa faisabilité.

Si localement la TCP sert d'abord de support à l'expression d'un phénomène NIMBY, elle est aussi à la base d'une réflexion des élus sur l'engagement de nouveaux grands équipements dans le massif :

> « *Le principe du TGT* [Très Grand Tunnel] *c'est : on choisit une vallée et on la condamne. Mais l'efficacité est loin d'être claire. C'est une idiotie en termes même d'équipements. S'il est prévu pour 2020, le trafic routier poids lourds transfrontalier aura considérablement augmenté : les grands prévisionnistes européens prévoient 26 000 camions/jour qui franchiront la chaîne contre 14 à 15 000 aujourd'hui. Il ne suffirait alors même pas à absorber l'augmentation du trafic : à un camion par wagon donc quarante wagons par convoi, il faudrait 200 trains par jour pour faire passer 8 000 camions. C'est impossible, beaucoup trop dur à accepter pour une vallée. Les nuisances et les risques sont tels que je suis foncièrement contre.* […] *Alors je me demande pourquoi dans notre vallée on devrait supporter le passage d'un train toutes les 3 ou 4 minutes, oui en journée je vous l'accorde, pour un bénéfice global si maigre.*

[401] "Traversée Centrale des Pyrénées : Opposition des élus", La Nouvelle République des Pyrénées, 07/09/2002.

On a essayé de nous donner des pseudo-garanties du type on va passer en tranchée couverte […] *en fait il faudrait le faire dès Lourdes, ce serait beaucoup trop long, trop coûteux … Des élus [locaux] ont été alléchés mais on leur a montré que ce n'était que de la poudre aux yeux car aucun engagement ferme n'a été pris : la tranchée couverte, une gare multimodale à Pierrefitte… Je pense au maire de Luz : il était aussi un temps convaincu parce qu'il pensait que cela pourrait favoriser la station… Mais ce n'est pas sérieux et dans cette affaire il n'est même pas question de transport de passagers !* […]

Alors on me dit, le tunnel, c'est du développement. Mais pour qui ? Pour Tarbes oui peut-être, mais même une plateforme [multimodale], *cela ne remplacera pas tous les emplois de GIAT et des autres entreprises qui ferment. Pour les vallées, à part des nuisances je ne vois pas. Non, les vraies solutions ne se trouvent pas là.* […] *L'Europe doit examiner d'autres modalités pour la traversée Nors-Est/Sud-Ouest, privilégier la voie maritime.»*[402]

Le Conseiller général d'Argelès-Gazost expose ici la question qui lui semble fondamentale : la TCP est-elle réellement l'outil permettant de modifier le rapport offre/demande entre les modes de transport routier et ferroviaire ? Lors de la tenue du Colloque *Pirene*, les bureaux de consultants chargés de l'étude ont eux-aussi insisté sur ce point important. Les mouvements écologistes eux-mêmes se méfient de la dimension incertaine du projet. Si au plan national, le parti les Verts est favorable à la TCP, son représentant local tient un discours très circonspect.

Côté espagnol, le gouvernement d'Aragon est un fervent partisan de la TCP. Tous les partis, y compris les partis régionalistes de la coalition de gouvernement, le *Partido aragonés* et la *Chunta Aragonista*, y sont également favorables. Il existe derrière ce projet une très forte mobilisation des pouvoirs publics, des élites politiques et des groupes industriels et financiers. Une fondation rassemblant collectivités et groupes entrepreneuriaux, Transpirenaica, a même été créée spécialement pour en assurer la promotion. C'est un sujet régulièrement abordé dans les discours et les débats politiques depuis quatre ans. Les nuisances environnementales de la construction du tunnel sont cependant peu évoquées, y compris par les associations de défense de l'environnement. Malgré les nombreux aménagements supplémentaires nécessaires, les différences dans la distribution du peuplement et l'organisation de l'habitat sur le versant méridional occasionneraient probablement une incidence directe moindre aux riverains.

Les autorités espagnoles ont fait parvenir les trains rapides AVE[403] jusqu'à Huesca. La priorité a alors été donnée à l'amélioration de l'axe Saragosse-Canfranc ;

[402] Entretien Président du Conseil d'Administration du Parc national des Pyrénées, 2001.
[403] *Tren de alta velocidad*, équivalent du TGV.

l'amélioration du réseau devait donc être réalisée jusqu'à la station de Canfranc. Pour les élus aquitains également, la restauration de la ligne Pau-Canfranc fermée en 1971, avait également été érigée comme le dossier d'actualité à conduire en premier. Au sommet franco-espagnol de 2000 à Santander, la réouverture de la ligne fut prévue pour 2006, répondant ainsi aux demandes du CRELOC[404]. Elle doit ainsi constituer le premier maillon du nouveau schéma ferroviaire pyrénéen.

Pourtant, la rentabilité du tunnel ferroviaire du Somport n'a jamais été possible compte tenu du niveau d'exigence pour l'entretien des infrastructures, surtout côté français, et des variables macro-économiques régulant le transport ferroviaire. Philippe Delas expliqua l'origine particulière de cette infrastructure, ouverte en 1928, dont la logique releva d'abord de la recherche de l'exploit technique et de la fascination inconditionnelle de certains décideurs politiques locaux[405]. Il apparaît en outre que l'infrastructure ne pourra pas être employée au maximum de ses capacités, le transport ne pouvant être assuré que dans le sens Espagne-France qui est le sens de la descente. La ligne Oloron-Jaca apparaît donc seulement comme une solution transitoire et ne constitue pas dans les faits la priorité des institutions françaises et espagnoles. Les travaux de réfection de la ligne côté français et du raccordement de Canfranc au réseau AVE côté espagnol ont d'ailleurs pris beaucoup de retard.

La problématique du ferroutage et des communications ferroviaires dans les Pyrénées recouvre donc un aspect social déterminant. La faisabilité de la traversée centrale est remise en cause localement en raison des atteintes qu'elle est susceptible de générer au cadre de vie. Derrière des discours enthousiastes, la probable faible rentabilité de l'équipement tempère les investisseurs publics et privés. La question des impacts environnementaux générés par l'augmentation des infrastructures routières comme seule réponse longtemps apportée à celle du trafic, ne peut pas trouver dans la solution du ferroutage, une échappatoire rapide et socialement acceptable.

5.3.3. LES AMENAGEMENTS LIES AUX TRANSPORTS ENERGETIQUES

Le dernier domaine que nous souhaitons aborder dans le cadre de cette section concerne les équipements de transport énergétique. Nous avons déjà évoqué les incidences liées aux infrastructures de production hydroélectrique. Les aménagements associés aux réseaux de distribution de l'électricité en haute

[404] Comité pour la réouverture de la ligne Oloron-Canfranc, fondé en 1986.
[405] DELAS Ph., 1974, "Le passage international du Somport : le grand rêve des transpyrénéens", *RGPSO*, t. 45, n° 3, p. 243-270.

montagne ont également été source de conflits de représentations. Les incidences causées par les lignes de petit voltage sont principalement paysagères. Débattu au sein des commissions des sites à partir des années 1960, l'enterrement des lignes a débuté à la fin des années 1970 en France. Il a été initié dans le parc national des Pyrénées suite à des accords passés entre l'administration du parc et EDF. L'enfouissement a d'abord concerné des lieux considérés comme représentatifs de la nature onirique des paysages de montagne, comme le chemin du Cirque de Gavarnie. Par la suite, les subventions du parc national aux collectivités locales ont également été utilisées par ces dernières pour cofinancer l'enterrement des réseaux dans certains villages. Cette évolution liée à la croissance des préoccupations paysagères est également présente dans les ZISE des parcs espagnols depuis le début des années 1990.

Le projet de construction d'une ligne de transport électrique de très grande capacité à travers les Pyrénées constitue un tout autre niveau d'aménagement. Cet équipement, destiné à approvisionner l'Espagne depuis la France grâce à une capacité de transport de 400 kV, est étudié depuis le milieu des années 1970, notamment par les entreprises parapubliques espagnoles maîtresses de la production et de la distribution de l'énergie électrique. Un accord fut conclu en 1984 entre les deux pays. A la suite d'études effectuées pour la recherche d'une voie de passage de la ligne THT, le choix de l'itinéraire de franchissement des Pyrénées se porta sur les vallées du Louron en France et de Chistau puis Gistaín en Aragon. Il suscita une vive opposition locale.

Le projet de la THT a été l'origine du premier mouvement de mobilisation environnementaliste transfrontalier. Depuis quinze ans, plus d'une dizaine de manifestations se sont tenues en France et en Espagne spécifiquement sur ce sujet. Elles dénoncèrent d'abord le choix du Louron et de Chistau, puis après l'abandon de cette option par EDF en 1996, se déplacèrent en Haute-Garonne et en Ariège lorsque les itinéraires des vallées de la Garonne et du Salat furent envisagés. Le choix privilégié aujourd'hui de renforcer les passages côtiers en basse altitude suscite toujours l'opposition d'un certain nombre d'associations locales, notamment en Roussillon et dans les Albères. EDF recherche cependant toujours des possibilités de passage situées plus à l'intérieur de la chaîne, notamment en Vallespir mais sur cette option aussi existe une opposition menée par le milieu associatif, surtout du côté espagnol dans la Garrotxa.

Du côté français, ce projet d'équipement fut l'occasion d'un nouveau cas opportuniste d'utilisation de la législation des sites. Malgré la mise à l'écart de cette menace d'aménagement lourd, la partie haute de la vallée fut classée comme site naturel en janvier 1998. L'aboutissement de cette procédure doit indéniablement

son origine à la motivation des élus locaux et à l'intervention décisive de Mme Lepage alors Ministre de l'Environnement. Il ne fait aucun doute que l'objectif de ce classement était d'empêcher le passage de la ligne THT France-Espagne par le Louron, comme en témoigne le rapport de l'enquête publique qui précise clairement « *que l'objectif poursuivi est de protéger définitivement le site d'une infrastructure de type ligne THT* »[406].

Des polémiques apparues au moment de la procédure incitent cependant à s'interroger sur la pertinence du classement au regard des critères de la législation. En 2001, une circulaire interne du Ministère de l'Environnement rappelait d'ailleurs que « *la législation sur les sites ne doit pas être utilisée pour des motifs étrangers à son esprit et à sa lettre* » [407], propos faisant référence aux utilisations qui ont pu être faites au cours des années précédentes. Nous exposerons dans le chapitre suivant des cas similaires relatifs à l'équipement touristique de la montagne.

Les procès-verbaux de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées révèlent que des débats houleux ont eu lieu dans les années 1994/1995. Dans ce débat, deux éléments doivent être distingués. L'intérêt comme "site naturel" de la haute montagne du Louron, contesté par certains membres de la commission, ne peut être remis en cause[408]. En revanche, de nombreuses personnes, soit membres de la commission ou s'étant manifestées lors de l'enquête publique, avaient clairement exprimé la nécessité d'étendre le site plus en aval que son périmètre actuel. Ces avis faisaient notamment référence aux dégradations paysagères déjà constatées dans la vallée[409].

Cette option a été ardemment rejetée par les maires des deux communes directement concernées par le classement. M. Pelieu, maire de Loudenvielle et conseiller général de Bordères-Louron, a ainsi clairement exprimé son souhait de voir « *le périmètre défini classé sans surcharge de mesures complémentaires de protection qui susciteraient des résistances* » et rappelé « *qu'ayant été mandaté par les élus de la vallée, il n'accepterait en aucun cas que la Commission départementale des sites ou la Commission supérieure des sites ne lui imposent leur choix* »[410].

---

[406] Extrait du rapport de l'enquête publique établie en 1996 en vue du projet de classement de la haute vallée du Louron.
[407] Circulaire DNP/SP 2001-1 du 30/10/2000 relative aux orientations de la politique des sites du Ministère de l'Environnement.
[408] La loi de 1930 prévoit parmi les motivations du classement l'intérêt scientifique : celui-ci est clairement mentionné sur le décret de classement du Louron ; l'inscription ultérieure de la haute vallée à l'inventaire de la directive HFF et sa sélection comme future Zone Spéciale de Conservation ont par la suite confirmé, à défaut du caractère "pittoresque", le caractère "scientifique" du secteur.
[409] Rapport des réflexions d'un groupe de travail *ad hoc* mené par Patrice de Bellefon, ex-membre de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées.
[410] Intervention du maire de Loudenvielle lors de la réunion de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées du 22/02/1996.

Les propos tenus témoignent clairement de la volonté des décideurs locaux de maîtriser le processus de classement afin de les faire correspondre à leurs propres desseins. Cette position est en discordance avec la norme fixée par la loi et la jurisprudence. Un site classé est juridiquement défini comme relevant de l'intérêt supérieur de la Nation[411]. L'Etat peut donc passer outre l'avis des élus et des propriétaires, ce qui a d'ailleurs souvent été le cas comme nous avons pu le voir dans la première partie. Les paroles du maire de Loudenvielle caractérisent en revanche clairement la démarche qui a présidé à la création de ce site. A l'instar d'autres espaces protégés, le site classé du Haut Louron est un outil de maîtrise foncière avant d'être envisagé comme espace de préservation du patrimoine naturel. Il n'existe que comme périmètre librement consenti par les élus afin de participer à leur propre vision planificatrice de la gestion territoriale de la vallée.

Dans un contexte différent, ce site n'aurait probablement pas vu le jour. Ainsi la vallée du Louron figurait sur une liste établie en 1983 par le Ministère de l'Environnement pour lesquels devaient être initiés au plus vite des procédures de classement, donc trois ans avant l'apparition du projet d'EDF ; à l'époque cette suggestion était restée lettre morte. En proposant une approche basée non pas sur l'acceptation sociale et le subtil jeu d'équilibre entre pouvoir des élus et capacité d'intervention de l'Etat mais sur la recherche d'une pertinence optimale de la procédure de classement, M. de Bellefon ouvrit la boîte de Pandore et suscita les foudres des élus locaux.

CONCLUSION

Au cours du 20ème siècle, les interactions entre les enjeux de protection de la nature et les aménagements structurants ont revêtu sensiblement les mêmes problématiques sur les deux versants du massif même si en pratique, elles ont pu se manifester dans des phénomènes d'ampleur différente. Assignés à la haute montagne et ne recouvrant que des superficies restreintes, les parcs nationaux ont en définitive assez peu été concernés par l'installation de nouveaux équipements lourds sur leurs territoires. Beaucoup d'aménagements avaient déjà été effectués avant leur création, comme ce fut le cas pour l'hydroélectricité dans les parcs nationaux des Pyrénées et d'Aiguëstortes. Le premier s'est glissé entre les espaces interstitiels laissés vacants par les aménagements d'EDF et les domaines skiables existants ou prévus. Le second, dépourvu de toute orientation gestionnaire pendant vingt ans, a

[411] Aucune hiérarchie n'est établie au sein des listes ; cette position a d'ailleurs été rappelée récemment par l'autorité ministérielle (circulaire DNP/SP 2001-1 du 30/10/2000). La seule tentative de hiérarchisation dont nous ayons trouvé trace remonte au gouvernement de Vichy (1942).

intégré les équipements hydroélectriques existants qui ont été exploités sans régulation particulière jusqu'à une période récente.

Ces parcs n'ont donc ni été créés ni gérés pour entraver la poursuite des activités industrielles et l'utilisation des équipements existants dans leurs massifs respectifs. Le cas du parc d'Ordesa est différent. Son antériorité par rapport à la période de pleine inféodation du massif pyrénéen aux politiques de développement industriel lui a octroyé un statut à part dans l'imaginaire collectif espagnol où il tient une place patrimoniale particulière ; ses gestionnaires forestiers ont su en tirer parti pour empêcher la mise en exploitation du *río* Ara et même l'achèvement de la construction d'une route internationale dans sa périphérie. Hors des parcs nationaux, les législations relatives à l'aménagement rural, la protection des paysages puis de l'environnement n'ont généralement pas contenu ni réellement régulé la construction d'aménagements structurants nouveaux, associés dans les discours aux logiques dominantes du développement de l'économie rurale et du tourisme. Les quelques cas d'exception concernent des secteurs où s'est maintenu un rapport de force constant en faveur de la non-réalisation d'un certain type d'aménagement, phénomènes ponctuels liés à des spécificités locales comme dans la vallée de Cauterets.

Ces éléments sont révélateurs de l'assujettissement de l'espace pyrénéen par des dynamiques exogènes et l'effet de dominance sociale et économique exercée par l'extérieur. L'émergence de la multifonctionnalité de la montagne dans les années 1980 a complexifié la nature de l'interface protection/aménagement. La question du transport international, la désignation de l'hydroélectricité comme l'un des éléments de la compétitivité énergétique, le renouveau urbain en montagne sous les effets du développement du tourisme et du phénomène de la double résidence, et dans une moindre mesure les équipements hydrauliques mis en place au bénéfice du productivisme agricole des plaines, constituent quatre problématiques qui peuvent sembler sans rapports immédiats. Nous avons cependant pu montrer qu'elles mettaient toutes en débat la question de la multifonctionnalité de la montagne, et que les éléments intervenant dans le développement de l'une n'étaient pas sans liens avec l'évolution des autres.

La restauration d'une vie permanente en altitude, vœu appelé par les premières générations de politiques publiques de l'aménagement du territoire spécifiques à la montagne, s'est accompagnée nécessairement de la réalisation d'équipements indispensables pour recréer un tissu social et économique local et y amoindrir l'indigence des conditions de vie. Certains espaces protégés sont confrontés aux implications de ce retour de la présence humaine en montagne. Bien sûr les équipements fonctionnels sont aujourd'hui mieux adaptés aux contraintes

physiques et écologiques du milieu montagnard. En outre, des efforts importants ont été accomplis et sont déployés en matière d'intégration paysagère et de la gestion des impacts des équipements.

Cependant l'amélioration des réseaux routiers secondaires et internationaux, destiné à favoriser la circulation dans le massif comme sa traversée, sous-tend une dynamique de réoccupation saisonnière de villages autrefois isolés, multipliant les équipements de services et donc les impacts sur l'environnement, et favorisant dans certains secteurs le maintien d'un marché foncier et locatif élevé défavorable à l'économie agropastorale. La problématique des transports revêt d'autres aspects liés au trafic international du fret et à l'intégration du massif dans les mécanismes d'un système d'économie globalisée. Elle pose crûment la question des nuisances en mettant en balance des projets entraînant pour l'un la croissance des problèmes de pollution en montagne, pour l'autre la rationalité économique, sociale et écologique d'un équipement pharaonique qui entraînerait d'autres formes de nuisance sur le cadre de vie des populations locales et l'économie touristique.

La problématique de la gestion de l'eau est plus que jamais au centre de nouvelles compétitions de par la multiplication de ses usages et du rôle des Pyrénées dans l'alimentation des deux grands bassins fluviaux de l'Ebre et de la Garonne. Dans ce contexte, la gestion des équipements hydroélectriques plus particulièrement suscite des conflits nombreux, y compris au sein d'espaces protégés, entre usagers et exploitants, qui trouvent solution dans le cas des nouveaux usages sportifs au moyen de contrats d'engagements respectifs, mais demeurent en revanche insolubles avec le milieu de la pêche du fait d'objectifs inconciliables. Mais ce sont surtout les politiques de relance de l'équipement qui inquiètent le plus les "acteurs d'environnement" qui craignent une extensification des impacts.

Il est trop tôt pour mesurer l'impact réel de la dernière génération des politiques de protection, Natura 2000, dans la gestion de ces problématiques. Les premiers débats et projets construits autour de ce programme se sont situés essentiellement sur le volet agricole et n'ont quasiment pas abordé les autres aspects de la vie montagnarde. Mais il est probable que les cadrages juridiques relatifs à cette nouvelle politique et l'opportunité qu'elle représente pour les "acteurs d'environnement" (administrations comme associations), vont complexifier les jeux de régulation.

CHAPITRE SIX
LES PROCESSUS TOURISTIQUES ET LES ESPACES NATURELS PROTEGES PYRENEENS

INTRODUCTION

Nous avons rappelé dans notre chapitre préliminaire que le tourisme constitue aujourd'hui l'un des aspects essentiels de la gestion des espaces protégés. Devenu un élément fondamental de la culture et de l'économie de nos sociétés post-industrielles, il représente à la fois un élément de promotion des politiques de protection de la nature et de concurrence avec elles.

Grâce à ses externalités positives économiques et sociales, il permet de légitimer, au moins partiellement, l'action de protection auprès des populations locales. Les effets induits du "tourisme de nature" dans le domaine socio-économique sont en effet importants, dépassant le seul secteur des services pour s'étendre aux domaines de l'agriculture et du secteur secondaire. A l'échelle microéconomique, la constitution d'un produit touristique peut signifier un gain conséquent pour le maintien local de l'activité particulièrement en montagne où l'on a affaire à des systèmes locaux souvent isolés et donc fragiles dans le contexte d'une réorganisation des économies régionales reposant sur les filières et les réseaux. Cet aspect est déterminant pour la compréhension de la relation tourisme/protection dans des territoires montagnards.

Les pratiques touristiques agissent également comme un facteur de modification écosociosystémique, en générant de fortes dynamiques de transformation des organisations socio-spatiales existantes. Les mutations des modes d'occupation et de valorisation de l'espace montagnard qu'entraîne le passage à une économie touristique ont des répercussions sur la dynamique évolutive des milieux : les impacts générés par les aménagements et les usages touristiques des espaces montagnards sont d'autant plus prégnants qu'ils concernent des milieux souvent fragiles.

Les montagnes européennes sont des destinations touristiques privilégiées car elles offrent les produits recherchés par diverses formes de tourisme, plus particulièrement le tourisme d'agrément et le tourisme hygiénique, auxquels s'ajoutent dans le cas pyrénéen, le tourisme religieux et le tourisme de chalandise motivé par les différentiels de prix importants sur certains produits. Néanmoins les Pyrénées ne constituent pas une destination marquée par un fort exotropisme

touristique. Du point de vue des pratiques touristiques d'agrément, ces montagnes sont en effet concurrencées par d'autres massifs plus proches des grands centres urbains européens et souvent mieux équipés. Le tourisme pyrénéen est resté pendant longtemps un tourisme de proximité mais il est en train de s'ouvrir au marché européen.

Il n'est pas question d'étudier dans le cadre de ce chapitre les pratiques touristiques dans les Pyrénées en tant que telles mais uniquement leurs interactions avec les politiques de protection. Notre objectif est d'apporter une lecture croisée des implications nées de la superposition d'un espace de loisirs à un espace protégé, analyse qui devrait permettre une meilleure compréhension des motivations catégorielles et des jeux d'acteurs impliqués par le multi-usages et la multifonctionnalité en cours de développement.

6.1. PROTECTION ET TOURISME DES SPORTS D'HIVER DANS LES PYRENEES

L'aménagement des étages alpins pour la pratique des sports d'hiver s'est imposé depuis le milieu du 20ème siècle comme l'une des principales composantes de la problématique touristique en montagne. L'importance prise par les sports d'hiver dans nos sociétés occidentales a incité différents appareils catégoriels - pouvoirs publics, collectivités locales et entrepreneurs - à consacrer des investissements importants pour l'équipement, la promotion et l'innovation dans ce domaine. La neige et les espaces de haute montagne sont ainsi progressivement devenus les supports d'un produit touristique de type industriel. Les Pyrénées n'ont pas dérogé à ce processus. Par l'ampleur de l'emprise spatiale du tourisme des sports d'hiver dans le massif, l'interface entre la protection de la nature et le développement des domaines skiables nécessite d'être traitée séparément des autres processus touristiques.

6.1.1. DES DISPOSITIFS REGLEMENTAIRES LIMITÉS EN MATIERE DE REGULATION DES INFRASTRUCTURES DE SPORTS D'HIVER

L'interface entre protection de la nature et sports d'hiver dans les Pyrénées est d'abord apparue sur le versant français. Elle a gagné par la suite le versant espagnol où la phase de décollage de cette activité fut plus tardive. Nous allons effectuer en premier lieu une mise en perspective historique de la relation protection/sports d'hiver afin de mieux saisir la complexité des enjeux qui la caractérisent.

L'urbanisme et l'équipement des stations en site classé dans les Pyrénées françaises

Dès le deuxième tiers du 20ème siècle, plusieurs stations de sports d'hiver de première et deuxième générations[412] se sont développées à proximité, voire au sein même de sites classés. Quatre des principaux sites classés durant cette période ont été concernés par l'aménagement des domaines skiables. Localisés à proximité des deux grandes stations thermales que sont à l'époque Luchon et les Eaux-Bonnes, les sites du plateau de l'Arbesquens (station de SuperBagnères) et du cirque de Gourette ont accueilli les premières stations de sports d'hiver des Pyrénées françaises. Des équipements préexistaient donc aux classements, intervenus respectivement en 1927 et 1931[413]. La pratique du ski s'est développée à partir de la fin des années 1930 sur les sites du Bastan (future station de Super-Barèges) et du Col du Tourmalet (future station de la Mongie).

Durant la période fonctionnaliste, les commissions des sites, de même que les autorités administratives, ont très rarement pris le parti d'empêcher l'installation et l'équipement des stations en site classé. Le classement est ainsi intervenu comme mesure d'accompagnement de l'urbanisation : la mise en place des sites classés du Bastan et du Tourmalet a été partiellement motivée par le souci d'accompagner le développement de la pratique de sports d'hiver dans le massif du Pic du Midi. Un rapport de l'inspecteur des sites du Conservatoire de Toulouse précise ainsi à propos de la politique des sites conduite en Hautes-Pyrénées :

> « *C'est pour éviter des mécomptes et sauvegarder les sites qu'il faut classer les terrains sur lesquels se développe la vogue de plus en plus grande des sports d'hiver* »[414]

Ces classements étaient destinés à faciliter la régulation de l'urbanisation en montagne. L'état d'esprit dominant de cette époque est très bien révélé dans la correspondance entre le Conservateur des monuments historiques et le Préfet des Basses-Pyrénées au sujet du projet d'implantation d'un lotissement dans le site classé de Gourette. Ce projet était destiné à accueillir les bâtiments de fonctionnement de la station et les complexes d'hébergement. Dans cet échange entre deux des plus importants fonctionnaires locaux, l'interprétation du Conservateur est particulièrement révélatrice de ses limites d'intervention ; bien que conscient des

[412] Les stations dites de première et deuxième génération correspondent à des sites aménagés au coup par coup, selon une urbanisation spontanée et non planifiée et peu ou pas régulée. Elles étaient généralement situées dans des secteurs assez faciles d'accès depuis les fonds de vallées.
[413] La station de SuperBagnères a commencé à être équipée à partir de 1912 avec la construction d'un train à crémaillère entre le bourg et le plateau d'Arbesquens. Lorsque le site a été classé en 1927, le plateau avait déjà fait l'objet de plusieurs aménagements urbanistiques dont le célèbre Grand Hôtel de SuperBagnères. Gourette accueillait déjà des skieurs avant la Première Guerre Mondiale.
[414] Rapport de M. Lebondidier, inspecteur des sites du Conservatoire de Toulouse à la Commission des sites des Hautes-Pyrénées (07/1937).

impacts environnementaux du projet, il se soumet aux impératifs du développement économique des montagnes :

> « *Le site de Gourette se présente à l'heure actuelle comme un magnifique cirque de montagne simplement égayé par quelques petites maisons situées à son pied. Le projet de la municipalité va complètement changer l'aspect de ce site.* […] *La question serait donc de savoir s'il est possible d'accepter le principe d'un lotissement dans ce site* [classé]. *Mais il me semble qu'il serait difficile d'interdire le développement d'une station de montagne* » [415]

Des opérations d'urbanisme ont ainsi été planifiées à la Mongie et Gourette, au début des années 1950, afin d'assurer une certaine cohérence architecturale et fonctionnelle dans le développement urbain des stations de sports d'hiver situées en sites classés. La pratique a cependant révélé les limites des dispositifs utilisés. L'exemple du site de la Mongie, qui commença à être urbanisé et équipé à la fin des années 1940, est éloquent. Quelques années plus tard, un cahier des charges relatif aux contraintes architecturales fut prévu avec la mise en place d'un lotissement à l'intérieur du site classé[416]. Par étapes successives, la Commission des sites des Hautes-Pyrénées chargée de son application a élagué un certain nombre de prescriptions :

- l'obligation de couverture des toits avec des ardoises, annulée dès 1956
- la modification du degré de pente des toitures, ramené de 70 à 50 % en 1958
- les principes de discontinuité des constructions et de seuils parcellaires d'inconstructibilité, ne sont plus respectés après 1960
- s'ajoutent des dérogations de plus en plus nombreuses : la construction d'étages supplémentaires, la non-utilisation de pierres apparentes pour les soubassements, l'extension de bâtiments ou encore la validation de projets anticipant les révisions du cahier des charges.

Un secrétaire général de la préfecture des Hautes-Pyrénées en conclut même : « *Un cahier des charges qui comporte des dérogations ne sert plus à rien* ». Dès 1958, l'autorité préfectorale s'abstint d'ailleurs de statuer sur les projets situés dans le lotissement de la Mongie[417]. A partir de 1960, la commission ne contrôlait plus rien y compris pour les projets de constructions situés à l'extérieur de la zone du lotissement et pleinement soumis à la législation sur les sites. Les rapports des

[415] Lettre du 14/04/1955 du Conservateur des Monuments Historiques au Préfet des Basses Pyrénées.
[416] Pour les opérations d'aménagement de type lotissement, les cahiers des charges sont des initiatives facultatives. L'usage en a fait des documents de nature contractuelle ce qui laissait aux juges parfois saisis l'interprétation des dispositions des cahiers des charges, jusqu'à ce que la loi SRU de 2000 n'accorde, bien tardivement, la prééminence aux clauses inscrites dans les cahiers des charges (art. L 111-5 du Code de l'Urbanisme).
[417] Lors de la réunion du 05/09/1958, suite à l'examen d'un projet de construction particulièrement discordant avec les prescriptions du cahier des charges, le préfet s'était retrouvé à sa grande stupeur le seul membre de la commission à se prononcer défavorablement.

réunions de la Commission des Hautes-Pyrénées nous permettent d'analyser les raisons de la déliquescence de ce dispositif : les élus qui y siégeaient ont durablement fait pression pour l'affaiblissement des mesures restrictives, en soutenant quasi invariablement tous les projets d'urbanisation proposés, malgré des discordances parfois flagrantes avec le cahier des charges, et revendiquant des difficultés économiques pour justifier le contournement des contraintes.

Le site de Gourette commença à être aménagé durant la même période et fut géré dans le cadre d'une procédure d'aménagement identique. Dans un processus similaire à celui de la Mongie, le fonctionnement du dispositif révéla rapidement des dérives importantes, notamment le non-respectt des contraintes architecturales. Incapable d'en réguler les causes, la Commission des sites des Basses-Pyrénées envisagea l'extension zonale de la procédure des sites avec l'installation d'un second site classé en aval du cirque, le long de la vallée du Valentin[418]. Celui-ci fut effectivement mis en place en 1959 mais ne permit pas de mieux gérer les problèmes de l'urbanisation anarchique de la station, ce qui pose la question des limites des outils législatifs alors existants.

Par la suite d'autres sites classés ont été concernés par des aménagements liés au développement des sports d'hiver : ceux de Cauterets (station du Lys) et de Gavarnie (station des Espécières) abritent également des domaines skiables équipés respectivement dans les années 1950 et 1960.

Si les cas de Gourette, de la Mongie et dans une moindre mesure de Super-Barèges, suscitèrent la polémique au sein des commissions, le développement des infrastructures d'accueil et d'hébergement sur le plateau de l'Arbesquens et au Cirque du Lys n'ont que rarement fait l'objet de leur attention. Le domaine du Lys n'a été que peu concerné par l'urbanisation car il n'appartient pas au même type de stations que la Mongie et Gourette, stations d'altitude de deuxième génération dont le développement s'était effectué par étapes successives, sans plan d'ensemble. A SuperBagnères comme au Lys, il n'y a pas eu d'opération d'urbanisation intégrée du fait de la proximité des bourgs-stations, rapidement accessibles par transport mécanique[419] et par la route.

A l'instar de l'urbanisation, l'installation des parcs de remontées mécaniques en sites classés est traitée depuis longtemps par les commissions des sites. Ce fut le cas dans les Pyrénées dès la fin des années 1940. C'est en Haute-Garonne que nous avons retrouvé trace des dossiers les plus anciens (Portet d'Aspet, Super-Bagnères) et

[418] Comme en témoigne une note de la Commission des sites des Pyrénées-Atlantiques justifiant l'ouverture d'un dossier de classement dans la vallée : « *Emue du développement anarchique des constructions de Gourette, la Commission émet le vœu que la protection soit étendue à toute la vallée du Valentin*. » Extrait du procès-verbal de la réunion de la Commission des sites des Basses-Pyrénées du 14/06/1957.

[419] Le téléphérique de la station du Lys fut construit en 1963 et SuperBagnères fut reliée par un train à crémaillère dès les années 1930.

un peu plus tard dans les Hautes-Pyrénées (La Mongie, Super-Barèges). Les premiers examens par les commissions ne donnèrent pas lieu à débat. Les seules recommandations qui étaient alors émises faisaient référence au souci d' « *intégration paysagère* » des pylônes et des mécanismes de traction, sans d'ailleurs que ne soient dégagées des directives précises à ce sujet.

L'épilogue saugrenu du débat sur la couleur des remonte-pentes témoigne de ce qui peut paraître à première vue comme une superficialité du travail et des centres d'intérêt des commissions des sites à ce sujet. La couleur gris métallisé qui est largement employée pour les remonte-pentes ne s'est imposée qu'à l'usage. A l'origine, partant du principe que ces installations étaient démontées au printemps, l'administration préconisait l'utilisation de cette couleur, jugée en harmonie avec l'environnement hivernal. Si les équipements étaient envisagés de manière définitive, il convenait de les peindre de couleur vert olive « *afin qu'ils s'intègrent à la nature* [estivale] », ce que recommanda par exemple l'inspecteur des sites lors de la réalisation d'équipements aux Agudes et au Col de Portet d'Aspet : « *On ne peut tolérer une couleur aluminium que si ces installations ne restent en place que pendant la période des neiges* »[420]. L'intégration paysagère se réduisait alors à un camouflage par la couleur.

Nous retiendrons qu'avec l'affirmation croissante de la compétition touristique sur la chaîne, les élus locaux ont souhaité éviter que ne soient prises dans les commissions des décisions préjudiciables à l'aménagement des stations. Avec la demande croissante des collectivités locales en équipement des espaces d'altitude, la législation sur les sites a dès lors été perçue comme une contrainte contre-productive et un élément d'obstruction. Dans cette atmosphère tendue furent même exprimées, certes de manière isolée, des propos tendant à nier la qualité des sites au prétexte qu'ils ne correspondaient pas aux critères esthétiques de l'époque[421].

Les problèmes de dégradation de l'environnement posés par les stations de sports d'hiver occupent une place plus importante dans les débats des commissions pyrénéennes à partir du milieu des années 1970. A partir de cette période, le thème des impacts paysagers et environnementaux des stations et de leurs équipements apparaît de manière récurrente. Ce problème a été soulevé par les associations de protection, désormais incluses dans les commissions suite à la création du Ministère de l'Environnement, mais aussi par une partie des représentants locaux, notamment les élus, spécialement dans les Hautes-Pyrénées. Cette époque correspond, nous l'avons vu à propos des équipements structurants, à une prise de conscience des

[420] Réunions de la Commission des sites de la Haute-Garonne du 08/08/1948 et du 10/01/1953.
[421] Un exemple nous est donné par les propos d'un élu local qui, se fondant sur des critères très étroits correspondant à des goûts esthétiques connotés, estimait que « *le site de la Mongie ne présente aucun caractère pittoresque ; on y trouve ni cascade ni chaos* » (réunion de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées du 14/01/1958).

impacts négatifs des aménagements effectués en haute montagne. L'incorporation au sein des commissions de personnes de sensibilité écologiste ainsi que d'experts plus compétents dans les différents domaines de l'écologie scientifique a exercé une influence certaine dans cette évolution.

L'urbanisme de station pose la question de la perception du paysage montagnard car il est l'une des meilleures expressions du syndrome de l'artificialisation de l'espace naturel. L'ampleur et la qualité des aménagements réalisés commencent à être interprétés comme une dégradation de l'esthétique du milieu montagnard, parfois chez les décideurs locaux eux-mêmes. Les débats tenus dans les commissions des sites révèlent également la persistance d'une vision champêtre du paysage montagnard et du mythe de la montagne pastorale alpine, parfois nourri de réminiscences romantiques, tels qu'ils sont largement exposés dans les argumentaires des années 1950.

En fait, dans les sept sites que nous avons évoqués, ce sont des paysages fortement anthropisés qui ont été classés, puisqu'il s'agissait de zones d'estives ou de pacages modelées par les pratiques et les équipements agropastoraux. C'est donc à un identitaire géographique du paysage qu'il est fait référence dans ces discours.

De même les commissions commencent à émettre des recommandations au sujet des installations de remontées et de l'aménagement des pistes. Cette initiative s'effectue d'abord dans un souci paysager, notamment eu égard à l'utilisation touristique estivale des domaines qui se développe. Elle intègre par la suite la notion plus élargie d'impact environnemental, notamment par l'angle d'approche de la dégradation des sols et des problèmes posés au pastoralisme, compte tenu de la destruction du couvert végétal.

Néanmoins, nous avons noté que si quelques membres interviennent sur les nuisances générées par le développement insuffisamment maîtrisé des stations, les commissions ne parviennent pas à résoudre le blocage plus profond généré par le soutien indéfectible des élus locaux aux aménagements des domaines skiables. A partir des années 1950 en effet, une grande majorité d'élus siégeant dans les commissions adopte généralement une position de principe qui consiste à défendre tout équipement destiné au développement des stations de sports d'hiver. Comme à l'époque des lotissements, les élus ont fait pression au sein des commissions afin de restreindre au maximum les contraintes à l'aménagement, au nom de la situation économique difficile des communes de montagne. En témoignent les propos de M. Fortassin, Conseiller général et futur président du Conseil Général des Hautes-Pyrénées. A l'occasion de l'examen du projet de construction d'un bâtiment d'accueil dans la station de Barèges, en site classé, un échange de vue a lieu entre

les élus présents et l'ABF sur le matériau de couverture à utiliser, l'ardoise étant jugée trop chère et trop longue à installer par les premiers :

> « *Il est clair qu'il ne faut pas retarder l'équipement touristique de cette zone. La Commission* [des sites des Hautes-Pyrénées] *a pour mission de protéger les sites mais elle doit savoir apprécier certains détails qui sont relativement importants.* »[422]

Les dossiers relatifs à des opérations liées à la gestion des équipements de sports d'hiver et d'urbanisme résidentiel en montagne furent à nouveau abondants dans les Hautes-Pyrénées au cours des années 1980 et la première partie des années 1990[423]. A l'instar de ce qui s'était déroulé avec les lotissements de stations à la fin des années 1950, les commissions se sont retrouvées dans une situation inconfortable, incapables de réguler efficacement la gestion des installations. Durant cette période, les dossiers ont été en fin de compte peu débattus et leur examen souvent conclus par les interventions impérieuses des principaux élus locaux :

> « *Le site de la Mongie étant déjà dégradé passablement par les nombreuses installations existantes, l'aménagement d'une nouvelle remontée mécanique ne devrait pas poser de problème.* »[424]

Cependant, si toute tentative de régulation de l'aménagement et de l'urbanisation fut abandonnée dans ces sites jusqu'au lancement de la procédure des schémas de stations, les pouvoirs publics ont souhaité, puisqu'elles constituaient des lieux de rencontre et de négociation, que les commissions participent plus activement à l'organisation de l'extension des domaines skiables. La mise en place du site de l'Oule-Pichaleye est un exemple de cette politique du compromis.

En 1969 fut présenté par l'administration un premier projet de classement au titre des sites de la partie non classée de la réserve du Néouvielle ; cette initiative était destinée à pallier la permissivité du régime réglementaire de la réserve[425]. Ce projet fut repoussé par les communes, le programme de construction de la "route des lacs" étant alors sur le point d'être engagé et le projet de station du "Grand Tourmalet", reliant les domaines de Saint-Lary, la Mongie et SuperBarèges, demeurant l'un des principaux objectifs de développement touristique affiché au niveau départemental.

En 1976, après la décision d'extension du domaine skiable de Saint-Lary à proximité immédiate de la réserve, un accord fut obtenu avec les collectivités locales, propriétaires foncières mais également gestionnaires de la station. Ainsi l'arrêté ministériel de 1968 ne préservait en rien la réserve naturelle du Néouvielle

---

[422] Réunion de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées du 29/09/1980.
[423] Elles concernent essentiellement les sites du Bastan (Barèges) et du Tourmalet (La Mongie) et à moindre échelle ceux de Cauterets et de Gavarnie.
[424] Intervention de M. Fortassin à la réunion de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées du 29/09/1980 à propos de l'installation de deux nouveaux télésièges à l'intérieur du site du Tourmalet.
[425] Cf. Chapitre Deux.

de ce projet d'équipement, tout comme il ne l'avait pas préservée de la construction de "la route des lacs". Les collectivités renoncèrent à l'urbanisation du secteur de l'Oule, bien que le projet immobilier établi bénéficia du soutien de certaines administrations dont le Service d'Etudes de l'Aménagement Touristique de la Montagne (SEATM*) de Grenoble. Mais il ne convainquit pas les administrations régionales de l'Equipement et de l'Aménagement, notamment le Commissariat des Pyrénées et l'antenne de Toulouse du SEATM.

En 1977, ces derniers ont innové en faisant réaliser pour ce projet une étude d'impact : elle fut la première engagée pour une station pyrénéenne. Ses conclusions démontrèrent que les aménagements urbanistiques prévus pouvaient avoir des incidences écologiques graves. Dans l'intervalle, la construction de la "route des lacs" qui concernait l'autre partie du futur site fut stoppée. Les collectivités locales acceptèrent finalement l'idée d'une négociation. En échange de la garantie de pouvoir aménager de nouvelles pistes sur la rive gauche de l'Oule, elles donnèrent leur aval à la création du site classé[426].

Cet exemple démontre que les rapports entre l'aménagement et la protection entrent dans une phase nouvelle à l'aube des années 1980, traduction de ce qui se passait alors au niveau national où était tentée l'expérience d'une réunion des administrations de l'Environnement et de l'Equipement au sein d'un même ministère[427]. Le cas du site de l'Oule-Pichaleye souligne cependant combien les moyens à disposition étaient à cette époque bien fragiles et nécessitaient, sous couvert de dispositif réglementaire, la tenue de négociations. L'existence des espaces protégés ne les préservait pas de lourds aménagements touristiques, même lorsqu'il s'agissait d'outils dits de "protection forte".

L'inflation dans tous les massifs français du nombre de projets d'aménagement et d'équipement liés aux sports d'hiver dans le courant des années 1970 et au début de la décennie 1980 rendit indispensable la mise en place d'un véritable outil de régulation spécifique. Ces projets n'étaient d'ailleurs pas toujours souhaités par les collectivités locales, qui pour certaines commençaient à développer des stratégies (comme nous l'avons vu) pour s'affranchir de la colossale pression exercée par les promoteurs, lesquels avaient progressivement acquis des réserves foncières importantes en montagne. Avec l'élaboration d'une Politique de la Montagne très attendue, l'Etat a enfin franchi un nouveau pallier qui s'est traduit

[426] A l'exception de Vielle-Aure, l'une des communes propriétaires, mais dont la motivation portait essentiellement sur le devenir du refuge d'Aubert situé à l'intérieur de la RN du Néouvielle, perpétuel dossier de conflit entre cette commune et le Parc national des Pyrénées, et résultait surtout de son différend avec St Lary au sujet de l'administration des domaines skiables.
[427] Le Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, dirigé par Michel d'Ornano de 1978 à 1981.

par la mise en place du dispositif des Unités Touristiques Nouvelles (UTN*)[428] que nous abordons ci-après.

L'insuffisance de prospective sur les interactions entre aménagement et protection : le cas du parc national des Pyrénées

Les trois parcs nationaux pyrénéens ont été confrontés à des problèmes d'arbitrage entre les logiques antagonistes d'une protection de la nature de type réglementaire et de l'aménagement des espaces alpins pour les pratiques touristiques hivernales. Nous avons évoqué le rôle joué par les projets de construction de stations de sports d'hiver dans la délimitation des contours du Parc national des Pyrénées. Au-delà de cette confrontation intervenue à la création du parc, le dossier des sports d'hiver a été à l'origine d'une grave crise de fonctionnement et d'identité de l'établissement.

En 1991, le Conseil de l'Europe retira au parc le diplôme européen qu'il lui avait octroyé en 1976. Cette décision, alors sans précédent, eut à l'époque un retentissement important, y compris localement où elle fut débattue dans la presse régionale. La théorie du complot téléguidé depuis les appareils du Ministère de l'Environnement et de certaines associations de protection de la nature a vécu mais, aujourd'hui encore, beaucoup d'acteurs locaux pensent que ce fut à cause des « *affaires sur l'ours* » que le parc a perdu ce label. Cette représentation est née de la confusion entretenue par les prises de position de certains organismes effectuées à l'époque[429], mais il est clair que les problèmes alors concomitants relatifs à la protection de l'ours ont suscité certains amalgames. Mais ce sont bien les choix en matière d'aménagement opérés au sein du parc durant les années 1980 qui furent à l'origine de ce retrait.

A la création du parc national, la pratique du ski de fond fut maintenue dans les deux sites où elle existait alors, à Gavarnie et dans la haute vallée du Marcadau en amont du Pont d'Espagne. Les aspects contraignants pour les projets d'aménagement contenus dans la législation de 1960 sont la raison pour laquelle la municipalité de Cauterets et la Commission syndicale de la vallée de Saint-Savin, propriétaire de l'ensemble de la haute vallée, n'étaient pas favorables à l'intégration de la vallée du Marcadau dans le parc. Elles avaient en échange proposé la création d'une réserve naturelle, à l'image de ce qui avait été fait en périphérie du parc de la Vanoise, afin que les équipements pour les sports d'hiver soient possibles.

[428] La procédure UTN a été mise en place en 1977 ; la déconcentration de la procédure en 1985 en a fait une commission spécialisée des Comités de Massif.

[429] Notamment de l'ANEM au cours de l'été 1991. Cette période a été très difficile en Béarn où des dégâts de prédation importants et l'instauration par le Ministère de l'Environnement de zonages réglementaires pour la protection de l'ours ont avivé de fortes tensions, d'autant plus que le président du parc de l'époque était béarnais.

ENCADRE 9 - LA DELIMITATION DU PARC NATIONAL DES PYRENEES ET LES ENJEUX D'EQUIPEMENT DES DOMAINES SKIABLES

La problématique des domaines skiables accompagne depuis son origine le Parc national des Pyrénées. Lors de la constitution du parc, l'exclusion d'un nombre important de certains secteurs fut pratiquée en raison de projets d'équipement :

- Le secteur d'Ayguescluses et la réserve du Néouvielle (liaison projetée entre les stations de St Lary, Barèges et la Mongie)
- Le secteur de Piau-Engaly (aménagement de la station d'Aragnouet)
- Le massif de l'Ardiden (aménagement de la station de Luz-Ardiden)
- La vallée des Espécières (aménagement de la station de Gavarnie)
- Le vallon du Saugué dans la vallée de Campbieilh (projet de station de Gèdre mais qui ne fut jamais réalisée)
- La vallée du Campbasque (extension de la station du Lys) ; en contrepartie est cédé le vallon du Marcadau avec néanmoins la possibilité d'y aménager un stade de fond, le ski nordique étant déjà pratiqué dans ce secteur
- Le vallon du Soussoueou et le massif du Lurien (équipement envisagé) : en contrepartie est cédé le cirque d'Anéou qui avait pourtant la nette préférence des aménageurs

Les massifs d'Anie et d'Ansabère (aménagement de la station de la Pierre St Martin), ce qui explique en partie l'éviction du cirque de Lescun.

En fin de compte, il ne figure dans le décret de 1967 aucune mention interdisant expressément l'aménagement à l'intérieur du parc de sites consacrés aux sports d'hiver. Comme pour la plupart des travaux d'aménagement, la régulation repose sur la préparation des programmes d'aménagement et sur l'interprétation des articles relatifs aux travaux publics dont nous avons déjà mentionné l'ambiguïté dans le chapitre précédent[430].

A la fin des années 1970 les élus béarnais ont requis auprès du Conseil d'administration l'autorisation de créer une petite station de ski nordique près du Col du Somport. Cette requête n'était pas isolée puisque lors des travaux de préparation du deuxième Programme d'Aménagement, plusieurs collectivités exposèrent des demandes semblables afin de pouvoir réaliser de nouveaux équipements touristiques. Les conditions dans lesquelles aboutit le projet du parc national du Mercantour ne furent sans doute pas étrangères aux tentatives d'inflexion du régime réglementaire du parc qu'elles tentèrent d'obtenir.

Des divergences apparurent à cette occasion entre les différents corps administratifs. La DDJS * des Hautes-Pyrénées par exemple incitait à la création de stades de fond ; à l'inverse, dans son rapport d'information sur le Programme d'Aménagement en cours de préparation, la DDE des Hautes-Pyrénées s'inquiétait des dérives possibles contenues dans l'avant-projet et rappelait que « *la vocation*

[430] Décret de 1967, art. 14 & 15.

première du parc est la protection et celle-ci paraît susceptible d'être compromise par certaines opérations d'aménagement »[431].

Les élus aspois obtinrent non seulement l'autorisation de construire le centre mais encore le concours financier du parc, ce qui fut également le cas peu après en vallée d'Ossau ainsi qu'au Clot, en amont de Cauterets. Une évolution de la position de l'établissement s'est donc produite à cette époque : l'attitude adoptée à partir de 1981 divergeait de celle affichée quelques années auparavant lorsque le Conseil d'Administration refusait par exemple la pose temporaire de fils-neige pour l'entraînement des fondeurs[432], aménagement de bien moindre importance qu'une station. Malgré les réserves de quelques scientifiques, le deuxième programme d'aménagement affichait parmi ses objectifs, le développement de la pratique du ski de fond et du ski de randonnée, sports jugés en adéquation avec la notion de milieu protégé[433].

Après la réalisation du stade de fond de Peyranère au Somport, une partie des élus souhaitèrent réviser les textes fondateurs du parc, en proposant une modification du décret. Cette demande fut refusée par le ministère. Le bon niveau de fréquentation de Peyranère (50 000 journées enregistrées en 1985) incita cependant les collectivités à demander l'autorisation d'effectuer des travaux supplémentaires. Elles souhaitaient en fait y développer une véritable station intégrée. Cette nouvelle étape d'aménagement fut partiellement accordée[434] par le Conseil d'Administration et les travaux ont été effectués en 1988, travaux qui furent jugés illégaux par le Tribunal administratif de Pau et le Conseil d'Etat[435].

Le troisième Programme d'Aménagement (1986/1990), élaboré durant la "période DATAR"[436], ouvrait en pratique la voie à une forme de déréglementation du décret de 1967. Une directive interne approuvé par le Conseil d'Administration de l'établissement en 1985[437] prévoyait la mise en place d'une procédure interne d'instruction des aménagements, en y exprimant qu'« *une autorisation devra essentiellement concrétiser le résultat d'une négociation* » ce qui impliquait de fait

[431] Note d'information du DDE des Hautes-Pyrénées au directeur du Parc national des Pyrénées, 21/05/1980.
[432] Résolutions de la Commission permanente du 27/10/1975 et du 07/07/1976 concernant les projets d'installation d'un fil-neige au névé des Tourettes (Gavarnie).
[433] PNP, Programme d'aménagement 1981/1985.
[434] Résolutions 84.05 du 25/06/1984 du Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées (« *le Conseil considère le développement du ski de fond au Somport comme compatible avec les intérêts du parc et la situation actuelle des lieux* ») et 87.07 du 23/11/0987 statuant sur le projet de rénovation présenté par le SIVOM de la Vallée d'Aspe.
[435] Décision du 08/11/1988 du Tribunal administratif de Pau annulant l'autorisation émise par la direction du parc ; décisions du 21/03 et du 04/04/1990 du Conseil d'Etat rejetant les requêtes du parc national des Pyrénées et du SIVOM de la Vallée d'Aspe.
[436] Dans les années 1980, le parc national eut à sa tête deux anciens commissaires à l'aménagement des Pyrénées : Jacques Guiu, président du Conseil d'administration de 1982 à 1989 et Jean-François Grandin, directeur de l'établissement de 1983 à 1987.
[437] Directive additionnelle au Programme d'Aménagement du parc national des Pyrénées du 04/03/1985 relative aux autorisations d'aménagements en zone centrale.

la suppression de la hiérarchie des priorités de mission du parc. Les dispositions prises dans le texte du troisième Programme au sujet des équipements de sports d'hiver vont d'ailleurs dans ce sens :

« *Le parc est défavorable à toute création de nouveaux sites de ski de fond. Toutefois on pourra envisager :*

- *dans les sites autorisés, des améliorations techniques ponctuelles sur les pistes et les centres d'accueil de séjour*
- *la création ou l'extension de sites, après modification du présent programme, dans la mesure où les projets apporteraient des gains importants, certains et durables, tant pour l'économie locale que pour la protection de la nature et l'interprétation de la nature.* »[438]

A la même période fut présenté le projet de réfection de la route du Pourtalet en haute vallée d'Ossau afin de permettre son utilisation hivernale. Le Comité scientifique du parc émit de fortes réserves à son propos, craignant que l'amélioration de cet équipement routier n'entraîna le développement de la pratique du ski dans le site d'Aneou, ce qui à terme pourrait servir de justification à la construction d'une station, en dépit de l'engagement des collectivités[439]. Le Conseil d'administration statua cependant en faveur de la réfection et apporta un additif en ce sens au Programme d'Aménagement.

Cette inflation des ouvertures laissées aux possibilités d'aménagement en général[440] et des infrastructures de sports d'hiver en particulier inquiéta les scientifiques et les administrations. Pourtant, en statuant sur le projet d'extension de Peyranère, le Ministère de l'Environnement y autorisa la conduite d'"aménagements légers", nouvelle approximation sémantique qui n'éclaircit pas la situation[441].

Suite aux évolutions constatées dans le fonctionnement interne du parc et aux réalisations effectuées, les experts du Conseil de l'Europe prirent acte de plusieurs faits :

- Les conditions mentionnées lors du renouvellement du diplôme en 1986 n'avaient pas été respectées[442].

---

[438] PNP, Programme d'Aménagement, 1986/1990.
[439] Résolution 87.08 du 23/11/1987 et 88.05 du 06/07/1988 du Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées.
[440] Trois modifications du Programme d'Aménagement ont été effectuées durant cette période : la résolution 88.05 du 06/07/1988 relative aux travaux de la CD 934, la résolution 89.06 du 27/11/1989 relative au remplacement d'équipements de remontée mécanique à Gaube, la résolution 90.11 du 21/12/1990 relative aux travaux du tunnel du Somport.
[441] Note du Ministère de l'Environnement au Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées du 12/02/1986.
[442] Extrait de la résolution 86-13 du Comité des Ministres du Conseil : « *Les gestionnaires du Parc national des Pyrénées devront :*

- Les autorités françaises ne s'étaient toujours pas prononcées définitivement sur la proposition formulée par le parc et la commune de Cette-Eygun, propriétaire du secteur de Peyranère, proposition qui prévoyait l'échange de ce secteur (218 ha) contre l'intégration du secteur du Lhiez dans le parc. Les experts s'interrogeaient en conséquence sur le maintien du principe d'intangibilité des limites d'un parc national affiché par le gouvernement français.

En conséquence, afin de garder sa crédibilité au diplôme, le renouvellement du label européen au parc ne pouvait s'accompagner que de « *compensations importantes justifiables au regard des objectifs d'un diplôme de catégorie A* ». Deux propositions furent formulées :

- Une décision définitive concernant la zone à ours allant dans le sens d'une protection réglementaire de celle-ci.
- La protection réglementaire de la vallée du Soussoueou, réclamée par certains naturalistes et également recherchée par l'administration (cf. Chapitre Deux).

En agissant ainsi, les membres du Comité d'expert du Conseil de l'Europe estimaient que ces propositions prouvaient « *leur souci de laisser une porte de sortie honorable aux gestionnaires du parc et aux autorités françaises* »[443]. Le problème était pourtant insoluble, les deux instances étant devenues sourdes aux attentes de l'autre :

Sur la forme d'abord, par deux faits essentiels :

- La demande du Conseil de l'Europe portant sur le principe d'une compensation était légitime dans la mesure où elle se fondait sur les engagements pris dans la résolution du Conseil d'Administration du parc[444]. Cependant en insinuant la nécessité d'une extension zonale de la protection et en ciblant les sites à protéger, ses propos furent considérés comme une provocation et contribuèrent à précipiter le débat sur la question polémique de l'ours.
- Les élus membres du Conseil d'Administration du parc soutenaient par conviction l'aménagement de stations de sports d'hiver dans les vallées béarnaises, conviction motivée par un souci d'équité territoriale entre les différents secteurs géographiques du parc.

- *Ne pas accepter dans la zone centrale du Parc des aménagements ou activités contraires à la motivation, aux objectifs et aux critères de la catégorie A* [le plus restrictif, auquel sont censés prétendre les parcs nationaux] *du règlement du diplôme ;*
- *Renoncer à de nouveaux aménagements, installations ou équipements touristiques liés au développement de la pratique du ski de fond qui perturberaient les milieux naturels de la zone centrale du parc qui ont une grande valeur écologique*. »

[443] Réunion du comité des experts du Conseil de l'Europe de 1990.
[444] Résolution 87.07 du 23/11/1987 du Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées.

Sur le fond ensuite : l'interprétation de la notion de parc national retenue pour le parc national des Pyrénées correspond à celle définie à la conférence de l'UICN tenue à Brunnen en 1947 et non à celle de Dehli en 1969[445], ultérieure à la loi de 1960 et à la création du parc. La définition de Brunnen autorisait une interprétation extensive de la notion de parc national :

> « *Dans les parcs nationaux, l'évolution des milieux peut être soumise à des modifications destinées à augmenter l'intérêt attractif ou scientifique et à favoriser le tourisme selon les décisions prises par l'autorité dirigeante.* »[446]

Cette approche de la notion de parc correspondait à la représentation éthique et à la méthodologie de définition des espaces protégés formulée à une époque où prédominait l'aspect civilisateur des parcs nationaux. Or, les dispositions requises pour l'obtention du diplôme de catégorie A du Conseil de l'Europe ont été établies en 1973 et adoptent une position contraire :

> « *La motivation essentielle des objets* [i.e. les espaces naturels protégés] *de cette catégorie est la sauvegarde du patrimoine naturel européen de la vie sauvage, de ses milieux et de ses écosystèmes.*
>
> *Les critères de protection auxquels doivent répondre de tels objets sont imposés par la nécessité d'une protection biologique aussi rigoureuse que possible ; entre autres n'est pas autorisée une mise en valeur par des activités économiques à caractère touristique et industriel.* »[447]

Cet épisode fut le début d'une grave crise au sein du parc qui aboutit, le Conseil d'Administration et le Conseil scientifique pratiquant une obstruction réciproque. Le président de ce dernier, le Pr Clin, démissionna de ses fonctions en signe de protestation. Cet épilogue est l'aboutissement d'un processus de dérégulation, largement favorisé par la vacuité de dispositifs qui ne pouvaient pas résister à une stratégie d'influence opérée par le principal groupe catégoriel, les élus locaux. Cet exemple, comme le conflit survenu à la Vanoise et les tribulations ayant présidé à la création du Mercantour, traduisent l'ambiguïté du système des parcs nationaux français et notamment son incapacité à pouvoir gérer l'articulation entre protection et tourisme des sports d'hiver. Sur un plan plus local, il a surtout révélé que la négociation entre les principaux enjeux liés à la maîtrise et la gestion de l'espace de montagne n'était pas du tout réglée.

[445] C'est lors de la Conférence de Delhi que furent clairement définies les attributions et la classification des aires protégées.
[446] Extrait du rapport de la Conférence de Brunnen, UICN, 1947.
[447] Extrait de la résolution 73-4 du Conseil de l'Europe.

L'apparition tardive de la problématique des sports de neige sur le versant espagnol

En matière de tourisme des sports d'hiver, les Pyrénées tiennent une place particulière en Espagne dans la mesure où elles constituent pour les Espagnols ce que sont les Alpes pour les Français. L'aménagement et le développement des stations de ski est cependant un phénomène plus récent en Espagne, du fait d'un retard des investissements effectués dans ce secteur par rapport au versant français et d'une élévation du niveau de vie qui ne s'est pleinement manifestée qu'au cours des années 1980. Le cas andorran où les premiers équipements ont été effectués à la fin des années 1950 est à considérer à part.

La confrontation entre l'aménagement des domaines skiables et la protection de la nature a été en conséquence plus tardive sur ce versant. Pendant longtemps, le petit nombre d'espaces protégés et de sites équipés a empêché *de facto* l'apparition de conflits d'intérêts. A l'exception de la station de Candanchú, il n'y a pas eu en outre de réels équivalents aux stations de première et deuxième générations françaises. Les premières stations se sont développées en Catalogne dans les années 1950, notamment à la Molina dans la Sierra du Cadí, dans des secteurs à l'époque non protégés. Dans le reste de la chaîne, il n'exista jusqu'aux années 1960 aucun site aménagé à l'exception de Panticosa dans la vallée de Tena.

La pression sur les espaces alpins a augmenté avec les orientations affichées dans le "Plan Pyrénées"[448] au début des années 1960. La création de la *Unión turistica del Pirineo* en 1965 a notamment dynamisé les projets d'équipement dans le Haut Aragon. A cette époque ont commencé à être construites les plus importantes stations de l'Aragon (El Formigal, Astún, Panticosa et Cerler notamment) et de Catalogne (Baqueira-Beret dans le Vall d'Aran).

La première confrontation réelle entre les politiques d'expansion touristique des sports d'hiver et la législation sur la protection de la nature eut lieu dans le Parc national d'Aiguëstortes en 1967. Cette année là fut présenté un projet de création de station dans la vallée de l'Escrita, en amont du village d'Espot. Il prévoyait la construction d'une station de type intégré, impliquant l'urbanisation de deux secteurs : l'un en périphérie du parc, l'autre au bord du lac de Sant Maurici donc dans le parc lui-même. Ce projet réunissait les trois problématiques liés à la pratique des sports d'hiver : l'aménagement de domaines skiables, l'urbanisation en montagne et la construction de routes d'accès.

Il fut l'objet d'un débat important entre élus, fonctionnaires et scientifiques[449] avant que la *junta* du parc ne confirme l'impossibilité de conduire

[448] Cf. Chapitre Un.
[449] FERNANDEZ J. & PRADAS REGEL R., 1996, op. cit.

des aménagements de ce type dans un parc national. La régulation, opérée au sein d'une instance fermée, s'était appuyée sur le statut théorique du parc refuser l'aménagement. La station fut finalement aménagée sur le massif des Estanyets en lisière du parc et inaugurée en 1969.

Au cours de la décennie 1970, quelques autres sites sont équipés dans les Pyrénées catalanes (par exemple les stations de Vallter et du Vall de Núria) qui comptaient au début des années 1980 une dizaine de stations dont l'extension et le niveau d'équipement étaient fort disparates. En 1977 l'ICONA avait présenté une étude sur les possibilités de développement des sports d'hiver dans la partie orientale de la chaîne. Après la mise en place du régime des autonomies, l'administration et les promoteurs catalans ont envisagé de gros investissements dans les Pyrénées afin de restructurer les économies locales et d'offrir plus de possibilités de loisirs aux populations des agglomérations de la vallée de l'Ebre. L'implication des promoteurs immobiliers et de l'initiative privée a été déterminante dans la réalisation de cette deuxième vague d'équipements.

A la suite d'une étude qui mit l'accent sur les nécessités d'une maîtrise de l'urbanisation et la complémentarité des saisons touristiques entre les sports d'hiver et les pratiques récréatives et sportives estivales[450], la *Generalitat* reconnut l'impact des équipements des domaines skiables sur les milieux montagnards. Néanmoins, constatant l'évolution croissante de la demande, elle envisagea l'équipement d'un nombre élevé de nouvelles stations : dix-neuf sites étaient retenus dans les Pyrénées catalanes[451]. Leur création figure dans les *plans comarcals* de 1988 et de 1993. Dans le Pallars notamment, la réfection du réseau routier et l'ouverture de nouvelles routes permit l'installation de plusieurs petites stations de ski de fond[452], infrastructures jusqu'alors peu développées et seulement promues par le Centre *excursionista* catalan.

Dans le courant des années 1980, la pression sur les espaces de haute montagne s'est ainsi considérablement accrue. Nous avons mentionné dans le chapitre deux qu'à l'occasion de l'agrandissement des parcs nationaux pyrénéens, l'équipement des espaces alpins pour la pratique des sports de neige était devenu un sujet particulièrement polémique. Nous avons évoqué le différend qui avait opposé l'*ayuntamiento* de Bielsa, l'administration autonome et l'ICONA au sujet du projet de station dans la haute vallée de Pineta lors de l'agrandissement du parc d'Ordesa ;

[450] RUBIO ALFAREZ J., 1982, "Metodología empleada en el Plan de ordenación de estaciones de esquí en el Pirineo Catalan", *Paralelo 37°- Revista de estudios geográficos*, Colegio universtiario de Almería, n° 6, p. 83-92.
[451] GENERALITAT DE CATALUNYA, Departament de politica territorial i obres publiques, 1982, *Pla d'Ordenació d'estacions de muntanya al Pirineu Català*.
[452] Par exemple Bonabé dans la haute vallée de la Noguera Pallaresa et Tavascan dans le haut Vall de Cardós.

la construction de deux stations de ski nordique fut ainsi autorisée dans la ZPP du parc, dans les vallées de Pineta (Bielsa) mais aussi dans celle de Vió (Fanlo-Nerín).

Dans le parc national d'Aiguëstortes, la question des équipements pour les sports de neige a été l'objet de l'un des principaux débats lors de la délimitation du parc et lors de la préparation du premier PRUG du parc en 1992. Cela fut de nouveau le cas huit ans après lors de l'élaboration du deuxième PRUG. Depuis l'épisode de la station d'Espot, la pression des stations mitoyennes n'a cessé d'augmenter[453]. La loi de reclassification de 1988 et l'agrandissement du parc ont été marqués par une compétition entre le parc et les stations pour l'appropriation des espaces interstitiels ; la station de Boí-Taüll, en limite du parc, fut d'ailleurs inaugurée en 1989.

L'aménagement d'infrastructures de sports d'hiver à l'intérieur des parcs d'Ordesa et d'Aiguëstortes constitue un point crucial car, juridiquement, ces deux parcs ont été reclassés dans les années 1980 et doivent donc théoriquement se conformer aux critères de Dehli. Or, la méthodologie de zonage des parcs nationaux espagnols soulève un problème car les régimes de protection diffèrent entre les parcs eux-mêmes et leurs ZPP qui, rappelons-le, sont considérées comme des espaces protégés préfigurant des extensions ultérieures des limites des parcs. Super-Espot étend ainsi une partie de son domaine à l'intérieur de la ZPP du parc d'Aiguëstortes. L'interdiction d'installer des équipements pour la pratique des sports d'hiver à l'intérieur de ce parc avait été maintenue dans la loi de 1988 mais fut remise en cause par la suite avant d'être finalement confirmée dans le nouveau PRUG[454]. Le souci de préserver la ZPP de nouveaux aménagements, cette fois ultérieurs à sa création, a conduit à reporter la pression sur d'autres secteurs.

L'extension de la station aranaise de Baqueira-Beret sur le Vall d'Aneu dans le Pallars Sobira, est étudiée depuis la fin des années 1970 par les promoteurs. Ce projet a constamment bénéficié du soutien des élus d'Aneu et de l'hostilité des associations écologistes. Après les premiers équipements effectués au Port de la Bonaigua à la fin des années 1980, un projet présenté en 1994 envisagea, dans le prolongement des équipements de la Bonaigua, l'aménagement d'une station en Vall d'Aneu, avec création d'un domaine skiable et d'un îlot urbanisé dans le massif des Espaletes sur le secteur de la Peülha. Cette proposition situait les équipements à l'intérieur de la ZPP et en raison des objectifs de reconnaissance internationale espérés pour le parc d'Aiguëstortes, elle ne pouvait pas être approuvée par le service

[453] Le parc est entouré de plusieurs stations de ski : au Nord, celle de Baqueira-Beret, l'une des plus grandes d'Espagne ; en lisière immédiate du parc ont été créées deux stations de dimension moyenne, Super-Espot et Boí-Taüll ouverte en 1990.
[454] PARC NATIONAL DES AIGUESTORTES, PRUG de 2003, art. 29 relatif aux "Activités incompatibles".

autonome de l'Agriculture (DARP*) alors en charge de la protection des espaces naturels.

En conséquence le projet d'extension se reporta sur l'autre versant de la vallée, dans le Muntanyó d'Arreu, secteur ne bénéficiant d'aucun régime de protection de rang national[455] ; cependant le quasi totalité de la zone de travaux dégagée (90 %) avait été intégrée au sein de l'*espais d'interés natural* de l'Alt Aneu[456]. La Generalitat a néanmoins soutenu ce projet, en formulant un arbitrage autorisant la moitié de la superficie prévue[457], s'appuyant pour cela sur le caractère non réglementaire de cet EIN puisqu'il ne dispose ni de PORN ni même de déclaration propre comme EIN.

Par cette décision, la *Generalitat* a délibérément amputé son propre dispositif de veille en matière de préservation des espaces naturels et passé outre l'évaluation de son instance d'expertise, le Conseil de protection de la Nature de Catalogne qui avait précisé que « *la majorité des écosystèmes de l'EIN de l'Alt Aneu se trouve dans un état de conservation et d'intégrité meilleur que ceux du Parc national d'Aiguëstortes lui-même* […] *Il apparaît nécessaire que ce site bénéficie de l'un des régimes de protection les plus forts* »[458]. A cette fin, le secteur d'Arreu fut exclu des zonages Natura 2000 lors de la phase de compilation régionale des sites et n'a pas été intégré dans le Parc naturel de l'Alt Pirineu.

Dans cet exemple d'aménagement, il n'y a pas eu de négociation. Les associations écologistes, notamment la DEPANA* qui fut le moteur de la contestation du projet, essayèrent d'entamer un rapport de force social qui, comme cela est souvent le cas sur ce type de sujet, ne parvint pas à un résultat convainquant bien que des membres de plusieurs communautés d'usagers locaux, notamment des éleveurs estivants et même des chasseurs, aient soutenu leurs revendications.

La grosse pression des élus de la Vall d'Aneu n'a cependant pas aidé à l'émergence d'un véritable projet alternatif et les opposants se sont progressivement vus privés de la primauté de la légitimité sociale. La régulation s'est faite au niveau des services de la Generalitat qui, afin de crédibiliser sa position et faire avaliser le projet proposé, parvint à y joindre une caution d'expertise sur le plan écologique en faisant intervenir la *Fundació Territori i Paisatge*. Cet épilogue est une illustration de la permissivité des zonages administratifs de rang infranational.

[455] C'est-à-dire reconnu par la loi de 1989.
[456] Cf. Chapitre Trois pour l'explication des EIN.
[457] Décision du DMA de la Generalitat prononcée début 2001.
[458] Consell de Protecció de la Natura de Catalunya, *memorie de informes i dictamens emesos, any 1998*, 50 p.

6.1.2. APPORTS ET DEFAILLANCES DE LA PROCEDURE UNITES TOURISTIQUES NOUVELLES DANS LES PYRENEES FRANÇAISES (1985-2002)

Le dispositif spécifique sur les aménagements en montagne mis en place par la Politique Montagne, la procédure UTN, a eu des effets très mitigés. Dans les Pyrénées, la plupart des projets examinés dans le cadre de la procédure UTN ont concerné l'équipement mécanique des stations de sports d'hiver. Il n'y a eu que quelques exceptions : les golfs de Cerdagne à Ste Léocadie et du Vallespir, où le projet conduit à Coustouges s'accompagnait de la construction d'un complexe de loisirs ; les projets de réhabilitation des sites du Pont d'Espagne et du Pic du Midi ; le projet d'agrandissement du parc animalier de Borce et un projet de nouveau lotissement résidentiel près de Ax-les-Thermes.

Trente-sept dossiers ont été présentés devant la commission UTN du massif des Pyrénées entre 1987 et 2002 : trente ont été acceptés, quatre ont fait l'objet d'une demande de révision (le projet de développement de l'ensemble Font-Romeu / Bolquère en 1987, la station de Nistos en 1990, le projet de Golf de Cerdagne à Sainte Léocadie en 1992 et le premier projet d'extension de la station de Porta vers le Pas de la Case en 1994) ; trois seulement ont réellement été écartés par la commission :

- Le projet de réfection de Pyrénées 2000 (station de Bolquère) en 1997 en raison de son incohérence totale avec les schémas de développement de la station voisine de Font Romeu et du projet concomitant d'aménagement touristique du site naturel classé des Bouillouses. C'est d'ailleurs le dossier le plus difficile que la Commission ait eu à traiter : déjà en 1987 elle avait demandé la révision du projet de développement présenté par les deux stations.
- Le projet de liaison des deux petites stations ariégeoises d'Ascou et Mijanès à l'automne 1998. Ce projet fit l'objet d'une forte mobilisation des associations de protection mais il fut d'abord écarté pour des motifs de rentabilité.
- En octobre 2002, c'est un projet d'urbanisme résidentiel près d'Ax-les-Thermes qui s'inscrivait dans la perspective d'une relance de la station avec la construction du téléphérique Ax-Bonascre qui a été refusé en raison de son impact paysager et du classement du secteur en zone ND non constructible du POS. Cependant ce projet étant récent, il est trop tôt pour le ranger définitivement dans la catégorie des dossiers refoulés.

Le bilan des refus est donc de 8 % dans les Pyrénées sur la période s'étalant de 1985 à 2002, chiffre que l'on peut comparer au taux de 24 % de dossiers refusés au niveau national entre 1977 et 1996. D'autres projets ont également été partiellement repoussés ou ajournés.

ENCADRE 10 - LE FONCTIONNEMENT DE LA PROCEDURE DES UNITES TOURISTIQUES NOUVELLES

A l'intérieur de la zone montagne définie par loi de 1962, les opérations d'aménagement touristique font l'objet d'un régime juridique particulier issu de la Directive Montagne de 1977, qui a été révisé lors de l'adoption de la Loi Montagne de 1985 avec notamment la mise en place de commissions spécialisées sur les opérations touristiques au sein de chaque comité de massif.

La procédure de création d'unités touristiques nouvelles (UTN) constitue une étape préalable au permis de construire sollicité par un aménageur auprès du maire de la commune d'accueil mais sa particularité réside dans le fait que l'autorisation de création est accordée par arrêté du préfet de région, après avis (simple) de la commission spécialisée du comité de massif. Bien que l'initiative de l'instruction du projet demeure de la compétence des collectivités locales, la spécificité de la procédure UTN tient au fait que c'est au préfet de massif, donc au représentant de l'Etat et non au maire, qu'il appartient d'accorder l'autorisation de réaliser l'opération en question. Cette procédure est donc théoriquement un outil de régulation concernant l'exécution de projets d'aménagement touristique conduits en montagne.

Le Code de l'Urbanisme précise dans son article L.145-9 :
« Est considéré comme UTN, toute opération de développement touristique en zone de montagne ayant pour objet ou pour effet :

- soit de créer une urbanisation, un équipement ou un aménagement touristique dans un site encore vierge de tout équipement, aménagement ou construction ;
- soit de créer une urbanisation, un équipement ou un aménagement touristique en discontinuité avec les urbanisations, aménagements ou équipements existants lorsque cela entraîne une modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards ;
- soit d'entraîner, en une ou plusieurs tranches, une augmentation de la capacité d'hébergement de plus de 8 000 m2 de surface de plancher hors œuvre ;
- soit de réaliser, en une ou plusieurs tranches, une extension ou un renforcement significatif des remontées mécaniques »

Quatre événements peuvent donc théoriquement déclencher la procédure UTN qui en fin de compte concerne deux types de projet : un équipement nouveau ou une extension d'équipement.

La définition des UTN a cependant été un sujet de controverse, notamment sur les notions de "site vierge" et surtout de "discontinuité" et de "hameau nouveau" (affaire de Fabrèges, arrêt du CE du 9/9/1989).

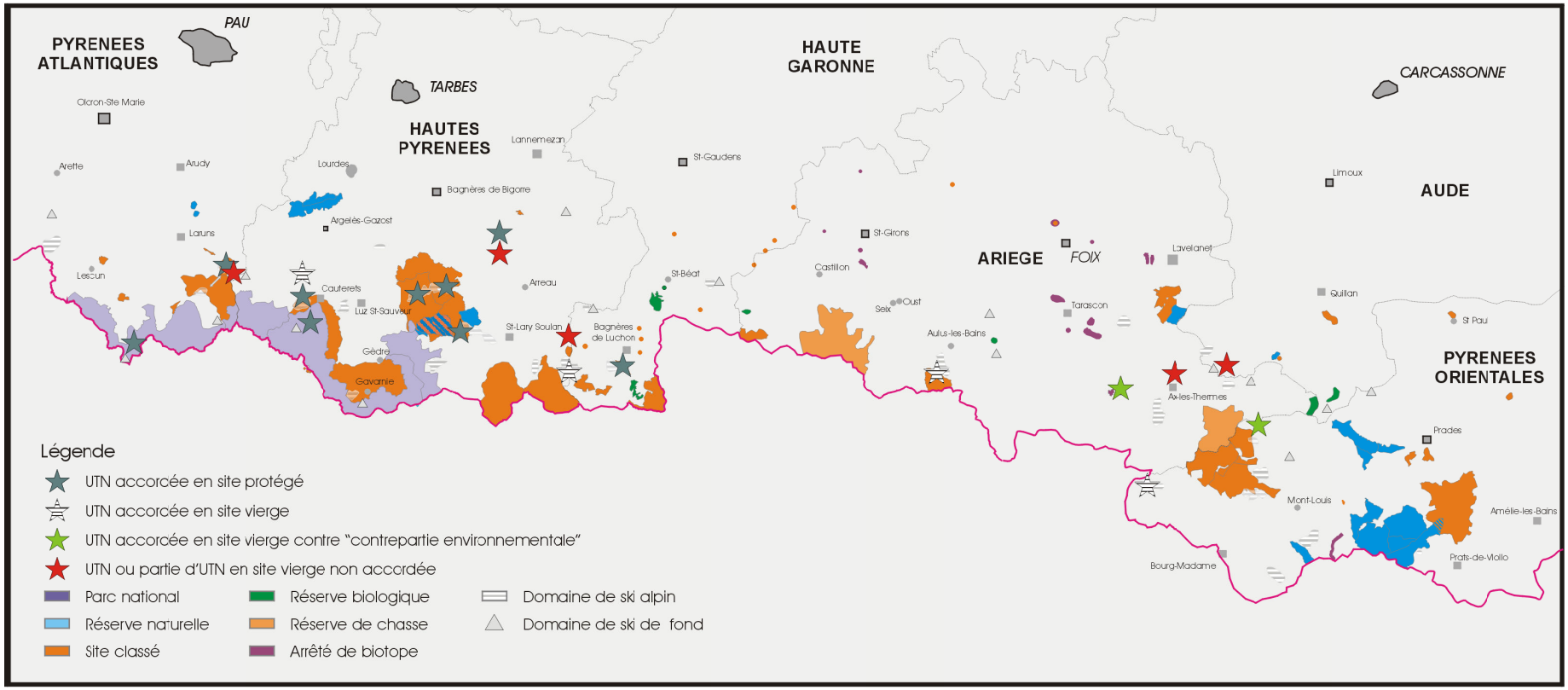
L'autorisation d'UTN est donnée pour quatre ans, période durant laquelle les travaux doivent être effectués.

TABLEAU 18 - BILAN DE LA PROCEDURE UTN DANS LES PYRENEES 1987-2002

Nombre d'UTN présentées à la Commission	37
Nombre d'UTN autorisées en site vierge	10
Nombre d'UTN ou d'extension d'UTN non accordées en site vierge	5
Nombre d'UTN autorisées en zone protégée	9
UTN ayant entraîné des mesures environnementales compensatoires	3

Note : le détail des dossiers UTN est donné dans l'annexe A15 en fin de deuxième volume

CARTE 9 - LES UNITES TOURISTIQUES NOUVELLES DANS LES PYRENEES (1987-2002)



Note : Les UTN ne concernant ni des sites vierges ni des espaces protégés n'ont pas été représentées

Dès ses débuts, la Commission UTN Pyrénées a été semble t-il dominée par une opposition forte entre le délégué du CIAPP*, représentant des "associations d'environnement" et le SEATM*. Depuis 1987, le représentant du CIAPP a quasi systématiquement voté contre les projets présentés. Entre 1987 et 2002 il n'a prononcé que 6 avis favorables et une abstention contre 30 votes défavorables[459]. Il a été très souvent le seul membre de la commission à se positionner ainsi, signe de son isolement.

> « *La présence d'un représentant associatif était la bienvenue, c'était le début des lois de décentralisation et on considérait que dans un certain nombre de commissions, il fallait des représentants associatifs* […] *Mais j'étais bien seul, toujours opposant, minoritaire car évidemment on entrait dans les dossiers d'aménagement et ma présence là était le symbole d'une résistance à tous ces équipements, ces projets d'aménagement touristique*. »[460]

Le CIAPP, épaulé parfois par des associations locales, a également attaqué à plusieurs reprises devant les tribunaux administratifs des autorisations UTN qui avaient été accordées. Selon un cadre du SEATM cette stratégie reposait sur le motif suivant :

> « *Les associations contestaient les autorisations UTN lorsqu'elles leur semblaient avoir été obtenues à la suite d'irrégularités dans le déroulement des procédures mais aussi lorsque le bilan économique et qualitatif de la préservation du milieu naturel ne leur apparaissait pas assuré*. »[461]

Le problème du bilan global des UTN, à la fois sur le plan des impacts prévus mais aussi sur sa rentabilité, est en effet une question régulièrement mise en débat par les associations. Toutefois, s'il s'est répandu chez les aménageurs et les élus un discours stigmatisant « *le contentieux excessif des dossiers d'urbanisme en montagne* »[462], il convient de relativiser le nombre et la portée des recours en regard du nombre d'aménagements accordés. On ne peut pas affirmer que cette procédure ait été utilisée de manière abusive mais le nombre de recours n'est pas négligeable et ont souvent débouché sur l'annulation des arrêtés. Les principaux ont concerné :

- Saisine des Tribunaux administratifs : une dizaine d'affaires traitées dont celle de Fabrèges[463]
- Saisine des Cours d'Appel : deux affaires traitées (Nistos[464] et Lac de Lourdes)

[459] Deux avis ont concerné des UTN de réhabilitation de "sites remarquables" (le Pont d'Espagne et le Pic du Midi), deux autres les UTN de restructuration des stations de Barèges et la Mongie dans le cadre des schémas de gestion, les deux derniers concernant des projets classiques d'installation de nouveaux équipements, avec pour l'un avis favorable sur une partie du projet seulement.
[460] Entretien Représentant d'UMINATE Hautes-Pyrénées, 2001.
[461] Idem.
[462] Entretien Chargé d'études, SEATM Toulouse, 2002.
[463] Décision du Tribunal Administratif de PAU du 19/6/1996 annulant l'arrêté préfectoral.
[464] Décision de la Cour d'Appel de Bordeaux du 27/6/1996 annulant l'arrêté préfectoral.

- Saisine du Conseil d'Etat : cinq affaires sont remontées à ce niveau[465]

Les raisons multiples et complexes méritent d'être approfondies. Le type d'infraction le plus fréquemment constaté est la réalisation de travaux avant instruction de la procédure. Ce problème était déjà celui de nombreux travaux soumis à l'examen préalable des commissions de sites. Cependant, l'ampleur des projets n'est pas comparable : l'envergure des opérations urbanistiques projetées pendant les années 1980 pouvait porter sur plusieurs milliers de m² de surface hors œuvre nette* et des dizaines d'hectares de terrain remaniés pour les besoins des équipements. Cela a par exemple été le cas de la construction de la petite station de Nistos-Cap Neste et des golfs de Cerdagne (Sainte-Léocadie) et de Coustouges dans le Vallespir.

Deux exemples sont très riches d'enseignements. Le premier, celui de l'urbanisation du site de Fabrèges en haute vallée d'Ossau est relativement connu et a déjà fait l'objet de plusieurs commentaires. Celui de la station de ski de fond de Nistos-Cap Neste, moins connu, est très instructif. Cette opération a été réalisée dans des conditions non conformes au droit de l'urbanisme en montagne. Le projet, contraire aux dispositions de la loi Montagne, affichait un non-respect manifeste des clauses d'inscription aux POS. Les délibérations des collectivités ont alors anticipé une révision de ceux-ci[466]. En outre, le périmètre de l'UTN s'étendait en partie sur une commune ne disposant pas de POS ce qui est illégal[467]. Enfin, lors des travaux, plusieurs irrégularités en matière d'ouvrage public ont été constatées (construction et statut de la route d'accès, dénonciation des protocoles entre partenaires). En conséquence ce projet a été attaqué par les associations de protection : la procédure s'est soldée en première instance par une décision du tribunal administratif statuant favorablement sur le projet au motif de ses intérêts socio-économiques, provoquant les saisines de la Cour d'Appel et du Conseil d'Etat qui ont en revanche tous deux rappelé la non-conformité de l'UTN[468].

Le représentant des associations d'environnement au sein de la commission UTN du Comité de Massif regrette que seuls les arguments économiques puissent inciter la commission à surseoir à l'exécution d'un projet[469]. Il est vrai que dans des cas d'arbitrage difficile, où entraient en ligne de compte à la fois des arguments

---

[465] Dossiers du Somport, de Fabrèges, de Peyragudes, de Nistos-Cap Neste et de Ste Léocadie.

[466] Un POS peut être révisé en vue d'une instruction UTN (POS et UTN devant être compatibles aux yeux de la loi) mais des décisions a fortiori par voie délibérative ne peuvent en aucun cas anticiper sur cette révision.

[467] Article L.145-9 du Code de l'Urbanisme : « *Une unité touristique nouvelle ne peut être réalisée que dans une commune disposant d'un plan d'occupation des sols opposable aux tiers* ».

[468] Décisions de la Cour d'Appel de Bordeaux du 27/06/1997 et du Conseil d'Etat du 16/06/2000.

[469] Entretien Secrétaire Général du CIAPP, 2002 ; cette position est également défendue au niveau national par France Nature Environnement, la plus importante fédération d'associations de protection de la nature.

d'impact environnemental et de viabilité économique, la commission a fini par donner son aval lorsque le montage financier de l'opération était mieux assuré et le risque économique diminué. La lecture des comptes-rendus des réunions de la Commission spécialisée nous en a fourni la confirmation pour plusieurs cas.

L'un des plus évocateurs est celui de l'UTN projetée sur la commune de Porta dans le site vierge de la Vallée du Campcardos en haute vallée du Carol. Présentée une première fois en 1992 devant la Commission, l'UTN fut ajournée car le montage financier de l'opération projetée ne paraissait pas assuré. Deux ans plus tard elle fut acceptée en dépit de sa localisation en site vierge et des qualités paysagères et écologiques reconnues du site[470]. Un autre exemple sensible avait été débattu autour d'opérations de pompage effectuées dans le lac de Balcère (hydrosystème de type lac vert, donc très sensible aux écarts de marnage) pour le bénéfice des installations de culture de neige de la station des Angles et pour lequel la commission a fini par donner son accord.

Le flou des directives de référence

L'un des principaux dysfonctionnements de la procédure UTN est le fait que la commission se trouve dans l'obligation de statuer sans méthode d'analyse clairement établie, faute de DTA ni de directives d'orientation précises de la part de l'Etat ou du CNM*. Depuis 1985 la seule recommandation concerne le principe de "respect des grands équilibres" inscrit dans la Loi Montagne et qui, à l'usage, fut sanctionné par la jurisprudence. Mais cette forme de régulation juridique a été remise en cause dans la loi SRU.

Dès 1991, le rapport Lorit[471] pointait l'incapacité de la procédure UTN à évaluer correctement la pertinence économique des projets, comme en témoigne le faible taux de réalisation des UTN autorisées, qui est à peine de 30 % dans les Pyrénées soit moitié moins que la moyenne nationale ! Dans son bilan de la politique Montagne, la DATAR a d'ailleurs convenu que « *la procédure UTN n'a pas été un outil de développement* […] *en voulant limiter l'équipement des sites de haute montagne elle a contribué à équiper des sites médiocres de moyenne montagne* » [472]

Sans repousser le principe de l'équipement, les administrations et notamment le SEATM intervinrent à plusieurs reprises lors des réunions pour tempérer la programmation de certains projets qu'ils jugeaient économiquement incertains. Les critères économiques sont presque toujours ceux qui ont prévalu lors de l'ajournement des projets. Entre 1985 et 2002, la Commission UTN des Pyrénées n'a prononcé que trois mesures de protection compensatoires, soit seulement 3 % du total

[470] La vallée du Campcardos est un site inscrit à l'inventaire de la directive européenne Habitats.
[471] LORIT J.-P., 1991, Rapport d'inspection générale, fac-similé.
[472] COMMISSARIAT AU PLAN & DATAR, 1999, op. cit.

national ce qui montre une fois encore la faible propension de cette structure à statuer en faveur de la protection.

- Au plateau de Beille : la commission recommanda la création d'un APB pour la protection des habitats de l'avifaune, effectivement pris sur une surface très réduite (25 ha) en 1988.
- Dans la vallée du Soussoueou : la commission prit position à plusieurs reprises pour la création d'un site classé, ce qui fut effectué en 1995 mais cette proposition n'avait rien d'innovante, le premier projet de classement du vallon datant de 1973 et plusieurs instances s'étant auparavant manifestées pour une protection réglementaire.
- Au Val de Galbe : la commission avait conditionné l'extension de la station de Formiguières sur la Serra de Mauri à la mise en place d'une réserve naturelle ; l'extension a été réalisée mais la réserve n'a toujours pas vu le jour en dépit de l'engagement pris par la commune de Formiguières[473] ; dès la même année, un dossier de classement a pourtant été établi par la DRAE et les associations de protection de l'environnement du Roussillon et validé par le CNPN*.

L'échec le plus important de la procédure UTN est de ne pas avoir pu modifier un mécanisme privilégiant la conduite d'aménagements au coup par coup, sans approche globale des impacts, et sans prospective, ni économique ni écologique. Ce dysfonctionnement, associé aux limitations imposées sur les plans financier et technique pour déclencher la procédure, a amoindri considérablement l'efficacité du dispositif.

Dans les Pyrénées centrales, la plupart des projets d'équipement effectués dans les stations de la Mongie, Barèges ou Gourette furent volontairement découpés en plusieurs tranches, afin qu'ils soient inférieurs aux seuils financiers ou techniques des UTN[474], ce qui explique qu'il n'est quasiment pas fait mention de ces stations dans les travaux de la commission UTN en dépit de l'importance de leurs domaines. En conséquence, ils n'étaient présentés qu'en commission des sites où ils étaient toujours acceptés en raison des mécanismes de régulation propres à ces organismes dominés par les élus locaux.

Il a fallu une volonté marquée du Ministère de l'Environnement pour tenter de faire évoluer ce système contre-productif du point de vue de l'efficacité des politiques publiques et qui s'étendait visiblement au-delà du seul horizon pyrénéen. Bénéficiant du soutien du Ministère de l'Equipement, l'administration de

[473] Arrêté de la Préfecture des Pyrénées-Atlantiques du 12/01/1989.
[474] Entretiens Chargé de mission Protection et gestion de l'espace Pyrénées bigourdanes DIREN Midi-Pyrénées, 2001 & Bureau d'études-consultant spécialisé sur les études d'impact des stations de sports d'hiver, 2002.

l'environnement a menacé de refuser tout projet si une solution collective n'était pas mise en place.

La phase de restructuration mécanique de la plupart des grandes stations pyrénéennes a débuté au milieu des années 1990. Dans ce contexte, le SEATM affiche une volonté à dissuader les projets hasardeux sur le plan économique en matière d'équipements hivernaux[475] :

> « *On n'encourage plus l'équipement de nouveaux sites vierges. Les projets complets de nouvelles stations, cela n'est plus réalisable. La dernière fois qu'on en a monté, c'était Puyvaldor, et on ne peut pas dire que cela a été une franche réussite.* […] *Mais pour les élus, c'est quelque chose qui a été difficile à accepter. Un maire, dont je ne citerai pas le nom, nous en voulait beaucoup à l'époque de ne pas soutenir son projet de station. Aujourd'hui, il revint vers moi pour me dire : « Ah, eh bien, vous savez, avec une station maintenant, on aurait l'air fin* »

En outre la phase de rééquipement a été l'occasion d'engager une réflexion d'ensemble sur la gestion concertée des stations en sites classés. Cette dynamique a notamment débouché dans certains cas sur la préparation de schémas de stations dont nous avons parlés dans le chapitre trois. Cette démarche a été bien engagée en Haute-Garonne et en Hautes-Pyrénées malgré des échanges tendus. De longs débats se sont tenus, y compris dans les commissions des sites, sur l'aménagement de nouvelles pistes dans les sites classés de l'Oule-Pichaleye et de Gavarnie, dans lesquels des élus ont manifesté leur exaspération[476]. Les demandes de l'administration de l'environnement concernant les tracés des nouvelles pistes et la réalisation de travaux d'intégration paysagère pour les équipements mécaniques lors de leur remplacement sont perçues comme des contraintes budgétaires supplémentaires. Plusieurs élus réclament ainsi le retrait de ces exigences au motif de la difficulté financière des stations.

Le dossier des restructurations de domaines est encore plus sensible dans les Pyrénées-Orientales du fait de la compétition importante entre les différentes stations et des forts niveaux d'endettement des communes[477]. Néanmoins, la Commission UTN a pu enfin y agir dans le sens de la protection, en rejetant le projet d'extension de la station de Bolquère, envisagé à l'intérieur du site classé des Bouillouses. Cet aménagement a fait beaucoup débat. Malgré l'existence théorique d'un consensus entre les administrations, les communes et le Conseil Général sur la gestion du site naturel des Bouillouses, les élus locaux siégeant à la Commission des

---

[475] Entretiens avec Secrétaire général du CIAPP, 2002 & Chargé d'études, SEATM Toulouse, 2002 ; SEATM/STRMTG, *Bilans des années 2001 et 2002 des investissements réalisés dans les domaines skiables français*, Ministère de l'Equipement.

[476] Réunions de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées du 04/12/2000 et du 31/01/2001.

[477] Lié à l'histoire particulière du développement des stations de sports d'hiver dans ce département : multiplication des projets, gestion en régie directe, pas de mutualisation.

sites des Pyrénées-Orientales y ont défendu et obtenu la validation de ces nouveaux équipements[478] qui ont été ensuite repoussés en Commission UTN. Les tensions entre les différents échelons de collectivités locales, rehaussées d'antagonismes politiques, expliquent cette passe d'armes, les communes acceptant mal la position de leadership occupée par le Conseil Général dans la gestion du site naturel des Bouillouses. Jusqu'à présent, cela a été l'unique cas de rejet d'équipement en remontées mécaniques décidé au niveau du Comité de Massif.

6.1.3. LES CONDITIONS DU DEVELOPPEMENT DES EQUIPEMENTS DE SPORTS D'HIVER ET LEURS INTERACTIONS AVEC LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES PYRENEES

L'impact économique du tourisme des sports d'hiver est comparativement moins fort dans les Pyrénées que dans les Alpes[479]. Dans les Pyrénées françaises, le total des nuitées d'accueil en période hivernale est moitié moindre que celui des nuitées en période estivale. Les chiffres sont à peu près équivalents sur le versant espagnol. Les collectivités de montagne ont néanmoins consacré beaucoup d'efforts à la constitution de produits touristiques bâtis autour des sports d'hiver. A l'activité directe des stations s'ajoutent en effet les retombées induites sur les marchés des services ainsi que les ressources fiscales retirées des taxes foncières et professionnelles, et celles provenant des taxes instituées sur les recettes des remontées mécaniques et sur l'exercice du ski nordique. En Espagne les enjeux financiers et socio-économiques associés aux sports d'hiver sont très importants dans la vie et l'organisation des collectivités de montagne, particulièrement dans certaines vallées aragonaises et le Val d'Aran.

Une régulation difficile entre logique de protection et logique de développement

Les pressions de l'aménagement sur les espaces protégés pyrénéens ne sont pas d'emblée comparables à ce qui a pu être constaté dans les Alpes, particulièrement dans les Alpes du Nord où plusieurs sites bénéficiant de régime de protection forte ont été amplement équipés. Les réserves périphériques aux parcs nationaux de la Vanoise et des Ecrins, celle de Tignes notamment, accueillent des équipements lourds tels des infrastructures de transport, des portions de domaines skiables et même des lots urbanisés.

---

[478] Réunion de la Commission des sites des Pyrénées-Orientales du 20/06/1997.

[479] Avec 38 stations sur les 300 existantes en France, les Pyrénées représentent en moyenne au cours des dernières années 10 % du chiffre d'affaire du ski alpin en France, qui demeure le premier marché mondial dans ce secteur. Le massif abrite également 16 des 28 stations espagnoles, soit 55 % du domaine espagnol, ainsi que les cinq domaines andorrans.

La compétition sur l'allocation de l'espace montagnard entre les sports de neige et la protection de la nature a cependant entraîné de nombreux conflits. Si l'on ne considère que les seuls espaces caractérisés par un régime de protection forte, on constate qu'à l'exception de la réserve du Néouvielle, ce sont essentiellement les parcs nationaux et leurs périphéries qui ont été concernés par le développement des infrastructures de sports d'hiver. Néanmoins, de nombreux autres espaces protégés ont également été l'objet de velléités d'équipement ultérieures à leur classement. Nous avons pu voir que l'ampleur des conflits a été généralement fonction du manque de précision des procédures existantes et des lacunes dans les compétences techniques et juridico-administratives des instances de régulation.

Dans les Pyrénées françaises, plusieurs projets de création d'espaces protégés ont ainsi été empêchés par des projets concurrents portant sur l'équipement de domaines skiables. En 1985 dans le massif du Madrès, le conseil de municipal de Mosset renonça ainsi à un projet de réserve naturelle, malgré la modestie du projet (450 ha) en comparaison de la superficie communale (7 200 ha). Cette décision était motivée par l'espoir qu'entretenait la commune de créer une station de ski au Col de Jou, projet qui n'aboutit qu'à l'installation d'équipements très réduits.

Dans les Pyrénées espagnoles le développement des sports de neige a eu des répercussions sur plusieurs projets de protection. Les réserves naturelles dirigées prévues dans le massif d'Anayet et la vallée de Bujaruelo n'ont pas vu le jour, principalement en raison des projets d'équipement. L'aménagement des nouveaux domaines, contemporain de l'émergence des politiques autonomes de création d'espaces protégés, a généralement relégué au second plan cet aspect même si une plate-forme associative essaie toujours d'obtenir l'attribution d'un régime de protection sur une partie du secteur d'Anayet.

Dans quelques cas cependant, la protection a primé sur l'aménagement de nouveaux domaines. En France, ce fut le cas lors de la création des premières réserves communales dans les Pyrénées-Orientales. Nous avons déjà évoqué le cas de Py et de Mantet dont les conseils municipaux étaient opposés au projet de création d'une station de ski conduit par des promoteurs étrangers et les sociétés belgo-néerlandaises propriétaires. La création de réserves naturelles n'aurait peut-être pas été nécessaire dans cet objectif, l'existence de vastes forêts de protection aurait probablement suffi à empêcher la réalisation de ces équipements, comme ce fut par exemple le cas à Guzet-Neige en Ariège. Mais le cas de la station de Nistos-Cap Neste fournit un contre-exemple puisque l'existence d'une forêt de protection n'a pas permis de bloquer les travaux. A Nohèdes, le conseil municipal décida également de se désengager du projet

Montilla 1600 qui prévoyait la construction d'un lotissement, l'aménagement de l'étang du Clot et éventuellement l'installation d'une station de ski.

Dans certains cas où l'antagonisme entre les objectifs théoriques des figures de protection et l'état de l'occupation du sol a atteint une situation paroxysmique, des solutions ont cependant émergé grâce aux travaux de projection engagés entre les administrations, les régisseurs techniques des stations et les collectivités locales. Le cas du site du Col du Tourmalet, qui faisait depuis 1958 l'objet de demandes régulières de déclassement de la part de la municipalité de Bagnères et dont « *l'existence décrédibilisait complètement la politique des sites* »[480] a été récemment réglé. Sur l'initiative de l'inspecteur des sites de la DIREN de Midi-Pyrénées, l'ancien site a fait l'objet d'un déclassement partiel dans la zone urbanisée de la station de la Mongie (120 ha), qualifiant cette « *démarche d'exceptionnelle* »[481]. En échange de cette concession les propriétaires, les collectivités locales ainsi que de la SEM du Pic du Midi ont accepté l'extension conséquente du périmètre du site[482].

En Espagne, le seul cas de rejet se produisit à la fin des années 1970. Les collectivités locales de la vallée de Roncal en Navarre s'opposèrent à un projet de station intégrée dans le secteur de la Belagua, près du Col de la Pierre Saint-Martin. C'est la *Junta del valle* qui mit en place un premier statut de protection, avant que n'intervienne près d'une décennie plus tard la création de la réserve de Larra par le gouvernement autonome.

Néanmoins ces cas furent isolés. Même dans un contexte où de nouveaux investissements sont nécessaires, en raison des évolutions techniques et du nécessaire renouvellement des installations, les infrastructures de sports d'hiver constituent toujours pour beaucoup d'élus locaux la priorité en raison des bénéfices directs et indirects qu'elles apportent à la microéconomie. Depuis le milieu des années 1990, un nouveau cycle d'équipement a démarré, dans le cadre des restructurations de stations mais aussi dans l'optique de l'extension des domaines, en raison de la compétition croissante sur le marché des sports d'hiver.

Offensives contre l'aménagement touristique par l'emploi des législations sur la protection

L'extension des domaines skiables en site vierge a nourri l'émergence et la construction de logiques antithétiques entre développement touristique et logique de protection. A l'instar de ce qui se produisit lors de projets d'aménagements

[480] Entretiens Patrice de Bellefon, membre de la Commission Supérieure des sites, 2001 & Chargé de mission DIREN Midi-Pyrénées "sites et paysage" pour les Pyrénées bigourdanes, 2002.
[481] Intervention du Chargé de mission DIREN Midi-Pyrénées "sites et paysage" pour les Pyrénées bigourdanes, à la réunion de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées du 12/04/2000.
[482] Le nouveau périmètre du site « Pic du Midi et abords » englobe 5 087 ha contre 1 229 ha pour l'ancien site. Il s'étend désormais à l'ensemble du massif du pic, ce qui était le second objectif de la DIREN.

structurants (exemples d'Ordesa, de la Haute vallée du Louron), la législation sur les espaces protégés a pu être utilisée pour contrecarrer des projets d'équipements touristiques. Sur le versant français, des propositions sont apparues en réaction à des projets d'aménagement de sites de sports d'hiver. Nous allons présenter en détail deux cas particulièrement parlants.

Nous avons signalé dans notre première partie les cas d'utilisation coercitive de la législation sur les sites conduite par l'administration à partir du début des années 1990. Le cas du site de Cagateille, dont le classement bloqua l'extension de la station de Guzet-Neige, est à cet égard éloquent. Guzet-Neige est un bon exemple de station de moyenne altitude en difficulté. Elle représente un élément important pour la dynamique socio-économique de deux vallées du Haut-Couserans, celles d'Ustou et du Garbet ; elle est d'ailleurs restée, jusqu'à l'ouverture du stade de fond de l'étang de l'Hers, le seul site touristique hivernal du Couserans.

A la fin des années 1980 le concessionnaire de la station souhaita mettre en place de nouveaux équipements et projeta l'extension du domaine. Un premier projet fut rejeté par l'ONF car il portait sur un secteur classé en série de protection biologique. Par la suite, une extension vers l'Espagne fut envisagée. La construction de plusieurs petites stations venait d'être engagée dans le Haut Pallars, notamment à Tavescan dans la haute vallée de la Noguera Pallaresa ; une liaison du domaine de Guzet-Neige avec les aménagements envisagés par les services de la Generalitat dans la zone des étangs de Romedo était envisageable à la condition d'équiper les vallées de haute altitude du Turguilla et de Gérac[483] en amont de Guzet.

La DIREN de Midi-Pyrénées s'est opposée à cette extension et engagea une procédure de classement de la partie haute de la vallée. A l'image du Louron, le site classé du cirque de Cagateille est une autre illustration de la logique du « *classement sous pression* » pour reprendre les propos d'un membre de cette administration, lequel explique ainsi que :

> « *Si le cirque de Cagateille méritait le classement, à proximité d'autres sites comparables le méritent tout autant* […] *Ainsi le cirque de Cagateille ne présente pas vraiment plus d'intérêt paysager que celui d'Anglade* [dans la haute vallée voisine du Salat] *et qui n'a lui jamais fait l'objet du moindre projet de classement.* […] *sans la menace du projet d'extension de la station, je ne crois pas que ce site aurait été instruit et classé.* » [484]

L'initiative de la DIREN intervint contre une décision de la commission UTN qui avait autorisé dès 1987, pour une partie du moins, cette extension. L'administration a profité de la précipitation des aménageurs car des travaux avaient

[483] Les équipements effectués à Tavescan ont en fait été limités, le site étant très enfoncé dans la chaîne ; le secteur du Romédo n'a pas été aménagé.
[484] Entretien avec Chargé de mission DIREN Midi-Pyrénées "sites et paysages" Ariège & Comminges, 2001.

été engagés par la commune d'Ustou, propriétaire des terrains, sans autorisations et ce à deux reprises (en 1988 et en 1989) pour obtenir du tribunal administratif une décision favorable.

La conséquence de cette utilisation impérieuse de la législation sur les sites fut que le classement n'a jamais été accepté par les élus locaux. Une relation polémiste s'est installée entre la commune et une partie de l'administration. Elle a resurgi quelques années après lors du projet de construction du refuge de la Hillette localisé à l'intérieur du site que nous avons exposé ci-dessus.

Le classement du Vallon du Soussoueou dans la haute vallée d'Ossau offre un autre cas de ces "classements sous pressions" effectués en vue d'éviter des équipements de sports d'hiver. Nous avons vu que la vallée du Soussoueou ne fut pas intégrée au parc national des Pyrénées car l'administration estimait que cette vallée était protégée de fait, l'aménagement de ce secteur impliquant des contraintes techniques telles qu'elles en auraient fortement grevé la rentabilité. La mise en place d'une zone de protection dans la vallée du Soussoueou a été envisagée dès le milieu des années 1970, suite à un premier projet d'aménagement dans la vallée réalisé en 1972 dont l'existence soulignait l'erreur d'appréciation effectuée lors de la délimitation du parc.

La construction de la station d'Artouste commencée à la fin des années 1960 puis la réalisation des équipements de Fabrèges ont en fait modifié l'intérêt du site. Une liaison avec le domaine de Gourette via l'équipement de la vallée du Soussoueou fut envisagée au milieu des années 1980. L'administration établit alors un rapport pour justifier la mise en place d'un statut de protection sur cette zone. Dans ce document elle insistait sur le fait que :

> « *Le respect de la qualité de cette vallée ne peut être assuré que par une protection forte de l'ensemble du site déterminé par les crêtes* […] *Les caractéristiques de certains espaces de la vallée du Soussoueou ne s'accommoderont pas des divers équipements imposés par l'aménagement du domaine skiable*. »[485]

D'autres instances politico-administratives manifestèrent leur attachement à la mise en œuvre d'une protection réglementaire de ce site, dont le Comité d'experts du Conseil de l'Europe[486]. L'extension du parc n'étant pas envisageable, seules les options d'une réserve naturelle ou d'un site classé demeuraient possibles. « *L'administration* [la DRAE] *ne voulait pas au fond du projet de réserve naturelle car cela aurait impliqué de fonctionner avec une équipe de gestion et surtout de mettre en place un comité consultatif et donc de faire participer la commune. Or à l'époque, les rapports n'étaient pas bons, il n'y avait aucune confiance entre les*

[485] DRAE Aquitaine, 1984, *Dossier « Vallée du Soussoueou »*, non publié.
[486] Cf. première section du chapitre.

gens de l'administration et les politiques locaux »[487]. Les rapports houleux et le lourd contentieux entre l'ancien maire de Laruns, André Fabre, et les administrations de l'environnement, peuvent expliquer en partie cette position. En outre, en étant mitoyenne d'un parc national, la constitution d'une réserve naturelle aurait probablement impliqué l'interdiction de la chasse, disposition difficilement envisageable compte tenu de l'opposition de la fédération départementale des chasseurs des Pyrénées-Atlantiques à toute « *extension administrative* » des zones non chassées en montagne. Le choix du site classé fut donc retenu.

Pour la commune, ce classement a été interprété comme une contrainte supplémentaire qui venait s'ajouter à l'existence du parc et aux démêlés juridiques avec les associations de protection et les tribunaux au sujet de l'urbanisation du site de Fabrèges. Sept ans après, l'actuel maire de Laruns, exprimait encore l'opposition de sa commune à ce classement :

> « *Je me battrai contre ce site comme le conseil municipal s'est battu pour obtenir la régularisation de Fabrèges.* […] *On a des problèmes de développement touristique. Le* [classement du] *Soussoueou, cela repose le problème de la liaison* [des stations de Gourette et d'Artouste]. *On a refait un dossier. On a l'impression qu'on joue la carotte avec nous. Nous, on veut faire de la qualité à Fabrèges, de petites unités touristiques qui soient rentables. On étudie la réhabilitation d'Artouste et je pense que la complémentarité avec Gourette est évidente. Alors on va réfléchir à un nouveau type de liaison, plus "écologique".* […] *Si on ne fait rien, Artouste est condamné à court terme et Gourette à moyen terme.* »[488]

En dépit des difficultés liées au statut controversé de Fabrèges et à l'existence du site classé du Soussoueou qui bloque toute extension du domaine d'Artouste, le démantèlement de ses équipements apparaît inconcevable aux décideurs politiques locaux. On devine dans les propos du maire de Laruns la forte préoccupation liée aux processus de concentration et d'extension des domaines skiables espagnols que nous évoquions dans la première section de ce chapitre. Laruns a repris en régie directe la gestion d'Artouste depuis 2002. C'est une municipalité très endettée. Cette situation explique l'espoir placé dans la structuration d'un domaine skiable plus important afin d'éviter la stagnation de la station à un niveau de fréquentation de proximité.

[487] Entretien Chargé d'études, Service scientifique du parc national des Pyrénées, 2003.
[488] Entretien Maire de Laruns, 2002.

Le maintien d'une volonté de régulation politique favorable au développement des stations

En France, les pouvoirs publics restent très attentifs à ne pas décourager les aménageurs comme l'illustre l'augmentation récente du seuil financier des UTN pour les opérations d'extension des infrastructures touristiques. Le montant de ce seuil, théoriquement révisé tous les deux ans par arrêté du Ministre des Transports, avait été fixé en 1994 à 2,5 M€ puis abaissé à 2,3 M€ en 1999 ; il a été relevé à 4 M€ en 2002[489]. Cette hausse de 75 % du seuil financier permet de diminuer le nombre de dossiers susceptibles de déclencher une procédure UTN. Cette évolution sur le volet financier des UTN est surprenante car l'Etat n'a pas suivi les conclusions de l'instance d'évaluation sur la Politique Montagne qui, en dépit des réserves de certaines administrations comme le SEATM[490], recommandait un nouvel abaissement du seuil financier mais aussi du seuil SHON[491].

ENCADRE 11 - LES PROPOSITIONS DU RAPPORT AMOUDRY SUR LES MODALITES D'AMENAGEMENT DE LA HAUTE MONTAGNE

Urbanisme

Proposition n°64 : Dans le cas des lacs de montagne, prévoir que les documents d'urbanisme peuvent, après réalisation d'une étude paysagère (soumise à enquête publique), pour la portion de la rive les concernant, déterminer la zone dans laquelle l'urbanisation est interdite, en respectant la contrainte d'une distance moyenne de la rive de 100 ou 300 mètres (selon que le lac concerné est soumis à la loi « montagne » ou à la loi « littoral »).
Proposition n°65 : Prévoir que dans les communes de montagne où la pression urbanistique est faible (cette pression pouvant être évaluée par référence à des critères relatifs à la démographie et aux constructions de résidences secondaires), le conseil municipal et le préfet peuvent autoriser des constructions ou installations en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune.

Unités Touristiques Nouvelles

Proposition n°68 : Adopter une disposition selon laquelle un SCOT peut prévoir une "enveloppe" de petites UTN.
Proposition n°69 : Alléger la procédure UTN pour les petites opérations, les situations d'urgence, le remplacement d'installations de remontées mécaniques et, sous certaines conditions, les petites communes.
Proposition n°74 : Permettre aux prescriptions de massif, ou à défaut à certains documents d'urbanisme (SCOT et PLU), après réalisation d'une étude paysagère et avis conforme du préfet, d'adapter les règles d'urbanisme dans certains domaines (définition du hameau, travaux effectués sur les chalets d'alpage, urbanisation par rapport à la rive des lacs).

[489] Décret 2002-748 du 02/05/2002 du Ministère des Transports.
[490] « *Le déclenchement de la procédure UTN sur de petites opérations gène. Certaines devraient relever de procédures plus simples ou alors, il faudrait mettre les moyens pour les instruire plus rapidement.* » (Entretien Chargé d'études, SEATM Toulouse, 2002).
[491] COMMISSARIAT AU PLAN & DATAR, 1999, op. cit.

Depuis la loi SRU, la révision de la procédure UTN a été demandée avec insistance par divers organismes politiques, notamment l'ANEM. Le rapport Amoudry avait repris en grande partie ces doléances et ses conclusions engageaient les pouvoirs publics à procéder à de nouvelles levées de restrictions d'urbanisation en haute montagne. La première réponse politique a été donnée dans le projet de loi rurale, déposé par le gouvernement à l'automne 2003, qui prévoit la réforme du dispositif UTN[492], en s'orientant vers un allègement de la procédure et un élagage de son champ opératoire.

La procédure ne concernerait plus que les équipements exclusivement touristiques[493]. Les notions techniques de "site vierge", de "continuité urbanistique" et les seuils de SHON disparaissent de la loi. L'autorisation préfectorale ne serait plus requise qu'en cas d'UTN non prévue dans un SCOT* ; elle ne relèverait plus du préfet de région coordonnateur de massif et de la commission UTN que pour les remontées mécaniques reliant les domaines skiables de plusieurs vallées, et les opérations d'intérêt régional ou interrégional déterminées par des seuils fixés par décret, c'est-à-dire pour les projets les plus importants ; le préfet de département deviendrait l'autorité décisionnaire et les Commissions départementales des sites les instances de délibération pour les opérations de taille plus réduite. En outre, les UTN pourraient être réalisées dans les communes uniquement pourvues d'une carte communale.

Ce dispositif encourage l'élaboration des UTN au sein des documents de programmation locaux de l'aménagement du territoire (SCOT) mais amoindrit le rôle des documents réglementaires d'occupation du sol et du contrôle de l'autorité administrative. Le projet de loi spécifique à la réforme de la loi Montagne, déposé peu après au nom du Parti socialiste[494], va dans le même sens :

- En prévoyant un nouvel allègement du seuil urbanistique en accolant à la notion de "hameau" celle de "groupe de constructions" ;
- En conservant le principe d'un seuil financier plancher mais en y intégrant les produits de sa taxation et en lui adjoignant les frais nécessaires aux "contraintes environnementales" ;
- En retenant également l'idée d'une procédure simplifiée, pour un très large éventail de cas[495].

---

[492] Projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, présenté par le Ministre de l'Agriculture et des Affaires rurales (15/09/2003), art. 64.

[493] Ceux comportant un plancher, les remontées mécaniques, d'autres aménagements sans plancher listés par décret).

[494] Proposition de loi de modernisation et de renouvellement de la politique de la montagne et de revitalisation rurale, présentée par le Groupe socialiste au Sénat (04/11/2003), art. 44.

[495] Telles que les opérations prévues en zone aménagée et encadrée par un document d'urbanisme, les remplacements de remontées mécaniques à faible impact paysager (sic) ou à capacité inférieure au double de l'installation précédente, les travaux de rénovation ou de modernisation de constructions

La gestion des stations est techniquement très compliquée et représente une lourde charge financière pour les collectivités. Au cours de la deuxième moitié des années 1980 et des années 1990, beaucoup de stations du versant français sont ainsi passées d'un statut de régie à celui de concessions octroyées à des sociétés privées ou à des SEM. Cette évolution a permis certaines améliorations en matière de gestion des problématiques environnementales, les sociétés privées spécialisées étant plus à même d'intégrer ces impératifs environnementaux. Ce sont d'ailleurs elles qui les premières se sont engagées dans la démarche des schémas de station et ont développé des programmes de réhabilitation de sites dans leurs plans d'aménagement.

Le processus touristique des sports d'hiver dans les Pyrénées espagnoles atteint aujourd'hui le stade de la maturité. Après une première phase d'équipement des stations, les aménageurs espagnols sont passés depuis quelques années à la phase de mise en concurrence (entre leurs domaines et avec les domaines français et andorran). Les investissements en infrastructures mécaniques ont ainsi été très importants ces dernières années et fortement soutenus financièrement par les Autonomies. Une volonté politique visant à augmenter le chiffre d'affaire du tourisme hivernal est clairement affichée sur le versant pyrénéen méridional, encouragé par la forte croissance de la demande depuis les saisons 1998/1999 et 1999/2000.

Sur le plan procédural, il n'y a pas eu en Espagne l'élaboration d'un outil équivalent à celui des UTN. Ce sont les services administratifs des autonomies qui ont pris en charge la gestion des dossiers et l'arbitrage des intérêts. En Catalogne, la régulation intervient au niveau de l'administration autonome avec la réalisation, pour tous les équipements de sports d'hiver, d'Etudes d'Impact Environnemental (EIA*). En Aragon il n'existe pas de régime procédural clair. Depuis plusieurs années, des institutions consultatives comme le Conseil de Protection de la Nature d'Aragon[496] réclament une législation sur les Pyrénées à l'image de ce dont disposent les Catalans avec la *Llei de Alta Muntanya* de 1983. Le rejet par la plupart des acteurs locaux du projet élaboré en 2002 a néanmoins repoussé la mise en place d'un cadre de régulation sur ce sujet[497].

Depuis la fin des années 1980, les administrations autonomes de l'environnement sont régulièrement accusées par les associations de défense de l'environnement de collusion d'intérêts avec les aménageurs. Cette critique à l'égard des administrations avait déjà été adressée à l'ICONA dès la fin des années 1970 ; cette administration se trouvait en effet à l'époque à la fois chargée de

existantes ou encore les réalisations de "faible envergure" de par leur capacité d'accueil ou leur montant financier et sans impact notoire sur l'environnement (sic).

[496] CONSEJO DE PROTECCION DE LA NATURALEZA DE ARAGON, Memoria de actividad, 1999.

[497] Projet de loi sur l'aménagement, la protection et le développement des Pyrénées aragonaises, art. 46 & 63.

l'aménagement des Pyrénées et de la protection des espaces naturels. Ce sont aujourd'hui les services des ministères autonomes qui sont vertement critiqués.

Le cas du ministère aragonais de l'Environnement est à cet égard assez caricatural, les mouvements écologistes locaux l'ont même qualifié de "Département du développement *comarcal*" en raison de ses prises de position quasi systématiques en faveur des projets d'aménagement. La marge de manœuvre dont dispose cette institution est en fait très limitée car il existe des liens d'intérêt entre l'administration autonome et des agents financiers quant à la promotion des sports d'hiver et des produits associés. Cela est particulièrement le cas depuis la constitution en 1992 du consortium Aramón entre la DGA et le groupe financier Ibercaja qui gère désormais plusieurs stations aragonaises. Son ancien président est en outre devenu le ministre autonome de l'environnement.

Les élus locaux sont par ailleurs très attentifs à l'évolution du dossier de la gestion des stations, dominé par des enjeux politico-financiers. Ils ne veulent pas se voir dessaisis des prises de décision concernant les domaines installés sur leurs circonscriptions. La plupart des élus aragonais ont ainsi récemment repoussé une loi qui prévoyait le transfert de la gestion des domaines à la DGA[498].

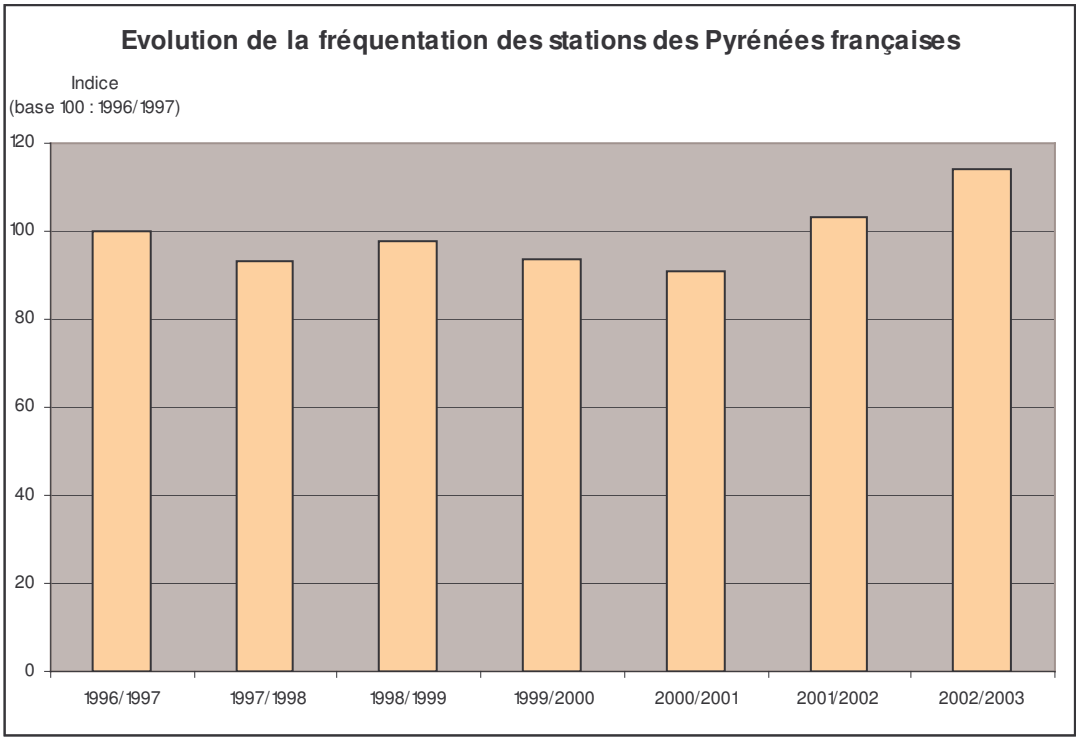
Les nouvelles compétitions entre protection et sports d'hiver sur les espaces d'altitude

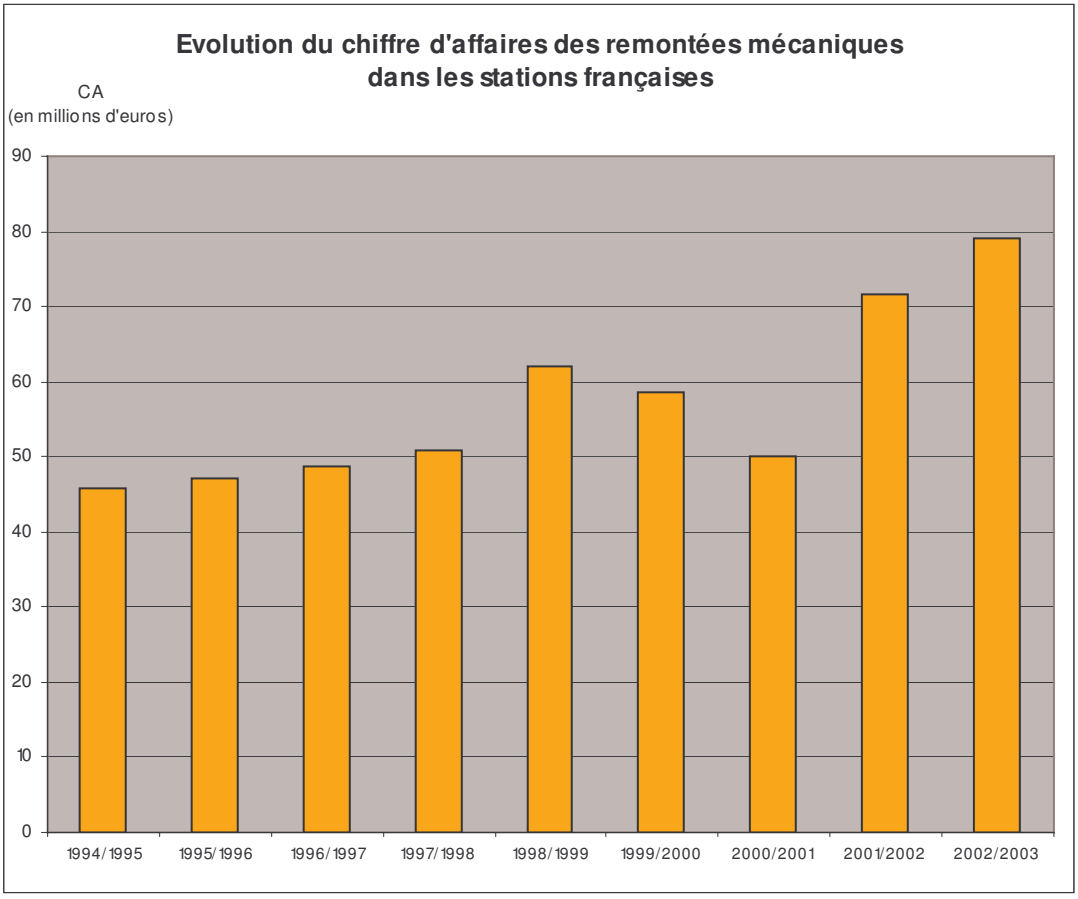
Le contexte européen encourage à la restructuration et l'agrandissement des domaines existants. En France, les Alpes du Nord ont donné un fort signal en ce sens avec de nombreux projets de liaison entre stations. Dans le cas plus particulier des Pyrénées, le souhait d'étendre les domaines skiables s'appuie sur plusieurs motivations :

- La première est liée à l'évolution de la demande. En France comme en Espagne et en Andorre, les gestionnaires de stations pensent qu'il est indispensable d'offrir des domaines de plus vaste superficie afin de varier les possibilités de tracés. En outre, si la clientèle a changé ses goûts par rapport aux années 1980 et 1990, le niveau des pratiquants a lui aussi évolué : les stations accueillent désormais une clientèle essentiellement de niveau moyen d'où un remodelage des pistes afin d'augmenter leur emprise transversale.
- La deuxième est d'ordre technique. Malgré d'assez bonnes saisons ces dernières années, les relevés semblent confirmer l'installation d'un cycle climatique

[498] Projet de loi présenté au printemps 2003 par José Angel Biel, vice-président de la DGA.

FIG. 18 - EVOLUTION DU MARCHE DES SPORTS D'HIVER DANS LES PYRENEES FRANCAISES





caractérisé par une diminution des précipitations neigeuses. En conséquence, les stations sont entrées dans une dynamique favorable à de nouveaux équipements techniques afin de disposer de quantités toujours plus importantes de neige de culture[499]. En outre, elles cherchent à s'étendre plus haut en altitude. Dès la deuxième moitié de la décennie 1990, beaucoup d'UTN portant sur l'extension des équipements répondaient à ce besoin.

- La troisième est économique. Les bons résultats commerciaux des saisons 2001/2002 et 2002/2003 dans les Pyrénées ont un effet d'entraînement auprès des élus et des promoteurs, après une assez longue phase de stagnation du marché des sports de neige. Les saisons 2001/2002 et 2002/2003 ont été les meilleures enregistrées sur les deux versants depuis 1996.

TABLEAU 19 - LES EQUIPEMENTS DE SPORTS D'HIVER DANS LES PYRENEES (EN 2002)

Ski alpin				
	Stations	Etendue des domaines (en km)	Equipement en systèmes d'enneigement artificiel (en km)	Taux d'équipement des domaines
Pyrénées andorranes	5	277	88,5	32 %
Pyrénées espagnoles	16	627	170	27,1 %
Pyrénées françaises	38	460 (HP) 73,5 (PA) 70 (HG) 155 (AR) 300 (AU + PO) 1 060	93	8,7 %
Massif des Pyrénées	**59**	**1 964**	**351,5**	**17,9 %**

Ski nordique		
	Sites aménagés	Etendue des domaines (en km)
Pyrénées andorranes	2	28
Pyrénées espagnoles	18	486
Pyrénées françaises	15	780
Massif des Pyrénées	35	1 294

[499] Le taux d'équipement en canons à neige atteint dans certaines stations des proportions importantes du domaine (plus de 50 %). Les problèmes liés au fonctionnement de ces infrastructures sont encore limités mais ils ont déjà été soulevés, à la station des Angles notamment (Commission des sites des Pyrénées-Orientales, réunion du 13/11/1997). Outre les pompages effectués dans les plans d'eau naturels, le stockage de grandes quantités dans de nouvelles retenues accroîtra l'artificialisation des mécanismes de fonctionnement des hydrosystèmes montagnards.

Les dispositifs actuels ne semblent pas en mesure de pouvoir gérer cette nouvelle expansion de l'aménagement des milieux montagnards. Le nouveau parc naturel de l'Alt Pirineu, qui abrite plusieurs stades de fond, n'a pas remis en cause les équipements et projets existants[500]. Le projet de loi sur les Pyrénées présenté par le gouvernement aragonais encourageait la constitution du vaste complexe entre les stations des vallées de Tena et de Canfranc. De même, l'existence des schémas de station que nous avons évoqués, a fixé les objectifs à un horizon de programmation de dix ans. Cependant, s'ils ont été élaborés dans le cadre des enveloppes de domaines skiables existantes, cela ne garantit pas que les gestionnaires de stations ne souhaiteront pas étendre à terme ces domaines. D'ailleurs, les débats sur la préparation des schémas d'aménagement des stations de Barèges et de la Mongie et des schémas de gestion des sites classés concernés, le Col du Tourmalet et le Bastan ont été parfois tendus à ce sujet. Dans le cas de la Mongie par exemple, le projet d'extension en site vierge sur le secteur du val de Barrère n'a pas été réglé. L'acuité du problème a même fait dire au maire de Luz et président de la puissante commission syndicale de la Vallée de Barèges, propriétaire d'une partie des domaines :

> « *Des aspects de ces schémas viennent amputer gravement le plus grand domaine skiable des Pyrénées et j'ai peur que cette station ne soit transformée en un stade de neige*. »[501]

Deux projets d'extension présentés ces dernières années en commissions des sites et en commission UTN ont été ajournés. La demande formulée par la station de Peyragudes de s'étendre sur un nouveau secteur en site vierge paraissait en effet peu assurée financièrement et le secteur proposé insuffisamment intéressant pour l'équipement. Gourette a présenté en 2001 un dossier de restructuration de son domaine qui a été accepté mais l'important projet d'extension qui y était adjoint (accroissement de 30 % du domaine) n'a pas été accepté en raison de la situation financière difficile de la station ; toutefois la raison officielle invoquée fut la présence dans le périmètre proposé, d'un lac d'altitude. De plus, la phase de restructuration des équipements des stations s'accompagne également d'une relance des opérations de construction immobilière en montagne, profitant du maintien des avantages fiscaux à la construction dans les zones défavorisées[502]. Ce procédé qui incite *de facto* aux opérations d'aménagement a été plusieurs fois dénoncé par le CIAPP* lors de réunions du comité de massif tout comme au niveau national par les

[500] Décret 194-2003 du 01/08/2003 de la Generalitat de Catalunya créant le Parc naturel de l'Alt Pirineu, Dispositions additionnelles 1.
[501] Commission des sites des Hautes-Pyrénées, réunion du 21/11/2000.
[502] Des dispositifs de ce type existent dans l'ensemble des ZRR*. Des élus réclament cependant des allègements supplémentaires.

associations de défense de l'environnement[503]. Certains gestionnaires de stations demeurent cependant très prudents sur les nouveaux équipements :

> « *A Piau, la morphologie du site ne nous permet guère de nous étendre : il y a le parc et de l'autre côté des barres. On a eu des projets d'extension* [vallon de Saux] *il y a quelques années mais on ne l'a pas mené à bien car le coût était vraiment important et c'était pendant la période de récession. D'ailleurs, les investissements, de mon point de vue, il vaut vraiment mieux les faire sur place : réhabiliter et restructurer, cela coûte moins cher et cela apporte plus de bénéfices pour la dynamique de la station et son image* […]
>
> *On a la chance d'être enfoncé dans la chaîne, à la frontière. Cela nous apporte un peu de clientèle de la vallée du Cinca, même si ce n'est pas un bassin émetteur important mais là-bas il n'y a pas de station. Et puis, climatiquement, c'est intéressant puisqu'on a les vents du sud* [effets de fœhn] *qui nous apportent de la neige alors qu'ils font fondre plus bas. Bon cela dépend des années* […] *Mais oui, on a une carte un peu spéciale, qui ne nécessite pas de courir après les équipements nouveaux.* »[504]

La stratégie de regroupement des domaines entre les mains de consortiums gestionnaires privés ou mixtes, modifie les jeux de pouvoir, en faisant apparaître des acteurs dont le poids financier est considérable. Cela avait été le cas en Aragon avec l'apparition d'Aramón dès 1992. Du côté français, les stations mitoyennes de Barèges et de la Mongie ont fusionné en 2001 pour former une SEM unique et constituer la station du Tourmalet. L'inquiétude vient de la concurrence des stations andorranes où la fusion des stations du Pas de la Casa-Grau Roig et d'El Tarter, opérée en 2003, a fait naître le plus grand domaine des Pyrénées avec près de 200 km de pistes. Les stations andorranes sont devenues depuis la fin des années 1990 le modèle que cherchent à suivre les autres stations qui s'inscrivent dans des volumes de marché importants.

Les pressions sont particulièrement importantes sur le versant espagnol où se produit depuis ces cinq dernières années une inflation des équipements et des projets. Le groupe Aramón envisage ainsi l'extension des domaines existants mais également la création de nouvelles stations. A la fin de l'année 2002, un agrandissement du domaine d'El Formigal, qui appartient à Aramón, a été accordé par le DMA et validée par l'*ayuntamiento* de Sallent de Gallego. Interrogé à ce propos, l'*alcalde* de Sallent de Gallego a estimé que « *le tourisme des sports de*

[503] Audition des associations de défense de l'environnement par la Commission sénatoriale en charge du rapport d'information sur la montagne (26/06/2002).
[504] Entretien Directeur des services de la commune d'Aragnouet & de la SEM Piau-Engaly, 2001.

neige est la meilleure alternative pour le développement de notre secteur et celui qui affecte le moins l'environnement »[505].

L'expansion du domaine est prévue en direction du Col du Pourtalet, donc à proximité immédiate du site d'Aneou dont nous avons déjà parlé. La ville de Jaca a en outre posé pour la quatrième fois sa candidature à l'organisation des Jeux Olympiques d'hiver[506]. Ce projet est utilisé comme un argument supplémentaire à la réalisation d'une liaison entre Astún et El Formigal, raccordement qui constituerait l'un des plus vastes domaines des Pyrénées. L'extension de Candanchú est en discussion depuis plusieurs années. L'*ayuntamiento* de Canfranc enfin désire créer sa propre station[507] et envisage d'équiper une vallée d'altitude qui pourrait servir de lien entre les domaines des vallées de Tena et d'Aragon. Les enjeux sur le massif d'Anayet sont donc colossaux et éloignent l'éventualité d'y constituer un espace protégé.

Nous avons déjà exposé le cas de l'extension du domaine de Baqueira-Beret. D'autres programmes d'agrandissement ont également été accordés, notamment l'extension de la station de Cerler, située à proximité immédiate du Parc naturel de Posets-Maladeta, en direction de la vallée de Montanuy. Les projets de création de nouvelles stations existent également en périphérie des parcs nationaux. Ceux de la station du Ruego près de Bielsa et du Parc d'Ordesa y Monte Perdido et de la Vall-Fosca et situé à proximité du Parc d'Aiguëstortes ont reçu l'autorisation des administrations autonomes respectives.

L'Espagne se retrouve en fait dans une situation analogue à celle de la France des années 1980, avec une inflation des projets en site vierge. La plupart d'entre eux sont situés à proximité mais non à l'intérieur de zones bénéficiant de régimes de protection forte. Pourtant, à l'image de ce qui a pu se dérouler dans les Alpes[508], les velléités d'extension des domaines peuvent également remettre en cause les zonages et les régimes de gestion du sol existants. Des enjeux importants gravitent ainsi autour des espaces frontaliers entre le Haut-Béarn et les vallées de Tena et de l'Aragon. Le projet de liaison d'Astún, Candanchú et d'El Formigal et de l'extension induite de leurs domaines respectifs a des implications sur le versant français, plaçant de nouveau le Parc national des Pyrénées face à une situation difficile. En effet, la

[505] Communiqué de presse de José Luis Sánchez, maire de Sallent de Gallegó (2003).
[506] Il s'agit des Jeux de 2014 ; la ville est régulièrement candidate pour l'organisation des Jeux depuis ceux de 1998.
[507] Bien qu'étant le village le plus élevé de la vallée, Canfranc ne possède pas de station : celle de Candanchú est située sur le territoire des *municipios* de Villanua et d'Aisa et celle d'Astún est située sur une enclave de Jaca.
[508] Notamment les affaires de la liaison des domaines de Bonneval et de Val d'Isère à travers le Parc national de la Vanoise et de la station des Sybelles en 2001, dans laquelle le ministère de l'Environnement a abandonné le projet de classement du Col de la Croix de Fer pour ne pas bloquer le projet de liaison entre les domaines de six petites stations de la vallée de la Maurienne.

question de l'équipement du site d'Aneou, inclus dans le parc, pourrait être à nouveau posée[509].

Le site d'Aneou présente du point de vue technique des qualités certaines. La protection de la vallée du Soussoueou par la législation sur les sites a en outre relancé le débat autour du principe de compensation puisque lors de la création du parc, Aneou avait été échangé contre la vallée du Soussoueou. Par ailleurs, les communes ossaloises cherchent des opportunités pour relancer la station d'Artouste en déficit chronique, ainsi que pour reprendre le dossier de l'extension de Gourette qui a été une première fois bloquée. Enfin, bien que non-aménagée, la zone d'Anéou est déjà fréquemment fréquentée en fin de saison par des skieurs, principalement venus d'Espagne.

Le fait qu'Aneou soit situé à l'intérieur du parc national des Pyrénées ne signifie pas que le site soit préservé de l'équipement. Le fonctionnement du parc a révélé par le passé la permissivité de l'établissement à ce type de projet. Les cas récents de la réserve naturelle de Larra et du parc naturel des Posets exposent par ailleurs des exemples de déclassement d'espace protégé pour des raisons semblables.

A la fin des années 1970, les élus locaux de la vallée de Roncal avaient rejeté la création d'une station intégrée dans leur vallée. Au début des années 1990 un petit centre de ski nordique fut installé près de la réserve de Larra, créée en 1987. Mal géré, souffrant de fortes contraintes climatiques, cet équipement a végété jusqu'à ce qu'un projet prévoyant l'extension du domaine et l'installation d'infrastructures de services et d'accueil ne soit présenté en 2002 par la *Junta* de la Vallée de Roncal. Une partie des aménagements prévus étaient localisés à l'intérieur de la réserve.

En tant que réserve naturelle dans laquelle est inclus un périmètre de réserve intégrale, Larra est un site bénéficiant d'un régime de protection forte[510], qui a déjà été transmis comme LIC*. L'installation d'équipements pour la pratique des sports d'hiver est interdite dans les réserves naturelles navarraises[511] ; la pratique du ski de fond est cependant autorisée sous autorisation dans les ZPP[512]. Comme sur d'autres sujets touchant à la protection, le cas de la station de ski de Larra s'est doublé d'un affrontement politique sur fond de campagne électorale, la droite navarraise soutenant le projet, les partis de gauche et régionalistes s'y opposant.

En dépit du montant des investissements prévus (4,5 M€), très important pour un site ne connaissant qu'un niveau de fréquentation très faible, le projet a été finalement accepté par l'administration. Une modification des limites de la réserve de

[509] Dans un exposé du marché pyrénéen des sports d'hiver présenté aux rencontres de Jaca en 1989, Michel Rouffet, du SEATM, expliquait déjà que « *la liaison entre Astún et El Formigal passait naturellement par Aneou* ».
[510] Cf. Annexe 12.
[511] Décret foral 230-1998 du 06/07/1998 portant approbation des PRUG des réserves naturelles de Navarre, art. 5.1.
[512] Loi forale 1996, art. 18.3.

Larra a été effectuée en décembre 2003 par le transfert du secteur concerné par les équipements de la réserve dans la ZPP de la réserve - ce qui y a permis la légalisation de la pratique du ski nordique. Cette décision était logique pour les politiques navarrais que ce site était déjà utilisé dans les faits. La régulation sera désormais opérée à un niveau administratif, notamment au sujet de la construction d'infrastructures puisque ce type d'aménagement nécessite une étude d'impact.

Dans le parc naturel des Posets-Maladeta, des projets de station dans la haute vallée de Chistau et Castanesa créent une situation identique, cause d'affrontements entre groupes d'acteurs lors de l'élaboration du PORN. Les représentants associatifs ont d'ailleurs refusé de valider l'avant-projet du PORN car il prévoyait la réduction de l'étendue de la ZPP[513]. Face à l'offensive en cours sur les grands domaines frontaliers, les stations intérieures s'engagent elles aussi dans des stratégies d'extension et de fusion de leurs domaines. L'augmentation de l'offre dans les Pyrénées aragonaises, notamment si les stations de Bielsa et de Chistau dans la haute vallée du Cinca sont construites, pourrait entraîner de nouveaux projets sur le versant français en vallée d'Aure et, notamment, reposer la question de la jonction des trois domaines du massif du Bastan[514]. Dans les Pyrénées-Orientales, les deux plus importantes stations, celles de Font-Romeu et des Angles envisagent également la jonction définitive de leurs domaines, laquelle passerait nécessairement par le site des Bouillouses.

L'interface entre le tourisme de masse des sports d'hiver et la protection de la nature souligne une distorsion croissante dans l'identification des objets de la négociation entre une logique de cycles équipement-exploitation propre aux produits touristiques fordistes et les logiques portées par les dispositifs de protection. Des différences apparaissent néanmoins selon les objets considérés. Depuis le début des années 1990, le traitement paysager est ainsi un élément de plus en plus pris en compte par les professionnels de la neige, quoique de manière variable selon les sites. D'un point de vue technique, des efforts sont ainsi accomplis pour l'intégration paysagère des travaux réalisés ; de même, des traitements de génie écologique sont désormais pratiqués afin de limiter ou de réparer les dégradations mécaniques sur les milieux subalpins et alpins.

On comprend que les réels enjeux ne se situent pas tant sur le registre des incidences environnementales, que peuvent désormais pallier pour partie des techniques de traitement paysager et de génie écologique, que sur l'installation dans la durée d'une dynamique consommatrice d'espace, caractérisée en outre par un fort hypsotropisme des projets d'équipement. Le tourisme des sports d'hiver constitue une

[513] ZPP qui, en vertu des dispositions de la loi de création du parc, existe juridiquement mais dont les limites n'ont pas encore été définitivement fixées.
[514] Vieux projet qui demeure présent dans les projections des élus comme nous l'ont confirmé plusieurs entretiens (Entretiens avec Maire et conseiller-général de Vielle-Aure, 2002 ; Directeur de la SEM de Piau-Engaly, 2001 & Maire d'Aulon, 2002).

problématique horizontale, que les normes et les jeux de régulation propres à la protection ne sont parvenus à maîtriser que très imparfaitement.

6.2. LES IMPLICATIONS DES PRATIQUES TOURISTIQUES SPECIFIQUES AUX ESPACES NATURELS

Les trente dernières années ont été marquées par des évolutions majeures dans le domaine du tourisme montagnard. La crise des modèles fordistes balnéaires s'est notamment manifestée par le report d'une partie des flux vers d'autres destinations, dont la montagne. L'explosion du tourisme rural dans les années 1980 en France et au début des années 1990 en Espagne a entraîné une inflation de la pression touristique sur les espaces montagnards et notamment sur les secteurs protégés. Ses effets sont venus s'ajouter à l'impact des pratiques touristiques sportives et de villégiature déjà existantes dans ces secteurs. La recherche de nouvelles activités, nourrie par l'évolution des modèles culturels et des goûts de sociétés de plus en plus urbaines, a également suscité une pression supplémentaire sur des espaces déjà fortement sollicités.

Au côté d'activités sportives, mobiles, individuelles, le tourisme de montagne a également développé des produits autour de la consommation de l'événementiel. Les formes de tourisme dans les "espaces naturels" montagnards sont en conséquence très disparates et recouvrent désormais une gamme variée de pratiques, certaines à vocation plutôt sportive ou ludique, d'autres s'inscrivant dans une perspective de villégiature. Leurs usagers s'ajoutent à ceux des pratiques récréatives traditionnelles telles que la chasse et la pêche. Aussi, l'image "tourisme vert" nous semble un peu édulcorée car elle renvoie à un instrument communicatif associé à la formalisation économique d'un type de produit touristique. Il semble donc plus opportun de décliner cette interface dans sa diversité pratique.

De fait, la fonction d'accueil des espaces protégés montagnards a pris une grande importance dans leur gestion. Cette évolution a engendré de nouveaux conflits entre décideurs, gestionnaires et usagers de l'espace. C'est pourquoi nous nous interrogeons sur les influences réciproques des politiques de protection et des pratiques touristiques dans les espaces naturels montagnards.

6.2.1. LES INCIDENCES DU TOURISME CONTEMPLATIF DANS LES ESPACES NATURELS PROTEGES

En montagne, la forme de tourisme la plus couramment pratiquée est celle du "tourisme belvédère"[515] ou tourisme contemplatif. Néanmoins, les pratiques contemplatives ne correspondent pas systématiquement à une catégorie précise de visiteurs. Les populations locales, *a fortiori* dans les Pyrénées du fait de l'importance des flux de proximité, mais aussi les vacanciers lors de leur séjour ont ce type de comportement. Le tourisme contemplatif est de fait plutôt associé à un moment ponctuel, caractérisé par la recherche de l'événementiel, la visite d'un "spectaculaire institutionnalisé". C'est une attitude nourrie de la traditionnelle imagerie occidentale associée à la montagne, car comme le souligne Bernard Debarbieux « *l'idée selon laquelle la montagne est une forme de nature originelle et, à ce titre, une source de bienfaits occupe aujourd'hui encore une place très importante dans l'imaginaire touristique montagnard* »[516].

Outre cet aspect de consommation prééminent, les pratiques contemplatives correspondent à un temps de récréation et de ressourcement, un moment relativement passif qui ne doit pas être synonyme d'effort physique important et doit satisfaire à une attente de sensations, le visiteur souhaitant alors profiter de la montagne comme un produit de consommation globale c'est-à-dire apprécier la gamme ordonnée des paysages montagnards, exalter les sensations de pureté et d'authenticité, ressentir un sentiment d'ascension physique et spirituelle, toucher des éléments de la beauté et de la force brute de la nature.

Distribution spatiale du tourisme contemplatif dans les espaces protégés pyrénéens

Les espaces naturels pyrénéens les plus fréquentés sont tous des espaces protégés[517]. Ce constat doit être immédiatement associé au fait que ce n'est pas la mise en place de régimes de protection qui a suscité le tourisme dans ces lieux car « *il est bien connu que ce n'est pas la protection de l'environnement qui attire le public* »[518] même si les espaces protégés « *éveillent un intérêt auprès des touristes* »[519]. D'ailleurs la plupart des sites touristiques pyrénéens caractérisés par un haut niveau de fréquentation étaient déjà connus et visités la création des périmètres de protection.

---

[515] Nous empruntons le terme à J.-P. Bozonnet (BOZONNET J.-P., 1992, op. cit.).
[516] DEBARBIEUX B., 1995, op. cit.
[517] Quelques sites connaissant un fort niveau de fréquentation ne sont pas des espaces protégés, à l'instar des Gorges de la Kakuetta au Pays basque (inscrites à l'inventaire des sites) ou de celles de la Fou dans le Vallespir qui accueillent chaque année plus de cinquante milles personnes.
[518] SEVEGNER Ch., 1999, op. cit.
[519] DEBARBIEUX B., 1995, op. cit.

Ainsi plusieurs vallées des Pyrénées centrales ont connu le modèle helvétique du développement touristique montagnard car elles offraient des caractéristiques proches du type d'environnement paysager recherché par les modes et les goûts de cette époque et ont également bénéficié de la proximité de villes déjà touristiques. Nous ne reviendrons pas en détail sur les origines du tourisme dans les Pyrénées, ce sujet ayant fait l'objet de plusieurs travaux[520].

Nous avons mentionné que sur le versant pyrénéen français les premiers sites classés ont été installés dans les hauts lieux du "tourisme mondain", ceux du thermalisme et du pyrénéisme, tels Gavarnie, le Pont d'Espagne, le lac de Gaube ou les lacs et cascades du Luchonnais. Sur le versant espagnol, les parcs nationaux et les premiers *sitios* et *monumentos naturales* ont concerné des lieux aux caractéristiques semblables : la vallée d'Ordesa constitue l'un des itinéraires ascensionnels privilégiés du massif du Mont Perdu ; le massif des Encantats, haut-lieu du pyrénéisme espagnol, a été intégré dans le périmètre du Parc d'Aiguëstortes, l'autre principale vallée du parc s'ouvrant sur la vieille station thermale du Balneario de Caldes. Il existe donc bien un lien historique intrinsèque entre la protection muséographique et les formes de tourisme pratiquées dans la première moitié du 20ème siècle.

Durant la période fonctionnaliste, les outils de protection du paysage ont accompagné le développement des stations touristiques sur les sites nouvellement fréquentés : le massif du Néouvielle, le plateau de Bious-Artigues, le cirque de Gourette ou encore le haut bassin-versant de l'Adour[521], dont certains furent progressivement aménagés et urbanisés. Sur le versant espagnol, le tourisme contemplatif s'est concentré sur certains sites emblématiques, collectivement représentés comme des hauts-lieux patrimoniaux de l'identité territoriale ibérique : la vallée d'Ordesa, le canyon d'Añisclo, le *planell* des Aiguëstortes, le monastère de San Juan de la Peña, Pedraforca ou encore le *vall* de Núria.

Les chiffres relatifs à la fréquentation des grands sites naturels pyrénéens révèlent le faible exotropisme touristique des Pyrénées. Les études faites sur la fréquentation des parcs nationaux pyrénéens et les observations des gestionnaires d'autres espaces protégés soulignent toutes ce fait ; dans tous les cas, les principales régions émettrices abritent une partie du territoire pyrénéen. Une différence importante entre les deux versants de la chaîne est cependant à souligner : les grands flux du tourisme de masse interne en Espagne, plus récent qu'en France, est un phénomène relativement concentré et très saisonnier. L'endotropisme touristique est particulièrement significatif en Catalogne ; dans la dernière décennie, le public

[520] Cf. plus particulièrement CHADEFAUD M., 1987, *Aux origines du tourisme dans les vallées de l'Adour - Du mythe à l'espace : un essai de géographie historique*, Thèse de Doctorat de Géographie, Université de Pau et des Pays de l'Adour.
[521] Cf. section précédente.

du parc national d'Aiguëstortes était composé certaines années jusqu'à de 75 % de Catalans.

Le tourisme contemplatif se caractérise par une fréquentation généralement circonscrite à un nombre réduit de sites et concentrée sur le cœur de la période estivale, saison la plus appropriée à leur accès et qui correspond aux flux du tourisme exogène les plus importants. Deux types d'incidence sont plus particulièrement induits par le tourisme contemplatif :

- Le phénomène de concentration de la fréquentation sur de petites zones.
- La forte renommée touristique d'un site naturel suscite une valorisation la plus large possible. Or, l'existence ou la recherche d'un flux de fréquentation important implique pour les gestionnaires du produit des contraintes :
  - Géographiques : Le site doit être situé à proximité d'un centre touristique, ce qui induit souvent l'installation d'infrastructures d'accès aisées (routes et/ou installations mécaniques).
  - Sociales : Le site doit être aménagé afin de mettre en confiance le maximum de catégories de visiteurs, ce qui entraîne l'installation d'équipements d'accueil et la mise en place de services spécifiques.

L'amélioration des infrastructures de support entraîne souvent l'augmentation d'autres activités et une pression plus forte sur les milieux environnant le pôle de fréquentation. Ces effets liés au tourisme contemplatif sont également à relier à la fonction touristique de certains aménagements structurants. Jean-Paul Bozonnet nous rappelle ainsi qu'« *un fort pourcentage de visiteurs ne viennent en montagne que pour la jouissance prométhéenne de l'alpe dominée, essayer un nouveau tunnel, une nouvelle route ou découvrir un barrage* »[522] et de fait, la pratique contemplative est souvent associée à un équipement de grande envergure (un téléphérique, un train à crémaillère, une route de haute altitude) autant qu'au plaisir du spectacle naturel et pastoral de la montagne alpine. Le fait qu'un nombre important d'équipements réalisés pour les besoins des exploitations minières et hydroélectriques en montagne soient recyclés en instruments touristiques est également une forme d'illustration de ce mécanisme[523].

[522] BOZONNET J.-P., 1992, op. cit.

[523] Tels que le petit train d'Artouste dans la haute vallée du Soussoueou, installé dans les années 1920 lors des aménagements hydroélectriques de la vallée (120 000 utilisateurs/an) ou bien dans la haute vallée de Capdella, du téléphérique de l'Estany Gent, qui servit à l'installation des équipements de la centrale et qui achemine aujourd'hui les touristes jusqu'à l'entrée Sud du parc d'Aiguëstortes (22 000 usagers par an).

TABLEAU 20 - LA FREQUENTATION LIEE AUX PRATIQUES TOURISTIQUE ET DE LOISIRS DANS LES ESPACES PROTEGES PYRENEENS (EN 2002)

Espace naturel protégé	Fréquentation annuelle (en milliers) (1)	Densité d'occupation à l'ha (2)	Activités pratiquées													
Parcs			CA	CH	DP	ES	PC	PY	RE	RP	RQ	SD	SN	SP	TC	TN	VTT
Pyrénées	1 197	26,2					•	•	•	•		•	•		•		•
Ordesa	636	40,7						•		•				•	•		
Aiguëstortes	385	27,3				•		•		•	•	•	•		•		•
Garrotxa	400	28,7								•							
Cadí-Moixeró (inclus Pedraforca)	410	10				•		•		•	•		•	•	•		
Posets-Maladeta	?	?						•		•					•		
Sierra de Guara	260	5,5	•			•				•				•			
Señorio de Bértiz	64	31,4													•		
Urbasa y Andia	84	3,3				•				•				•			•
Réserves																	
Néouvielle	110	47,5					•	•		•	•		•		•	•	
La Massane	12	35,7							•	•						•	
Py	1	0,25		•			•		•	•	•						
Mantet	5	1,7							•	•							
Prats-de-Mollo-La Preste	2	0,9						•		•	•		•			•	•
Nohèdes	6	2,8					•			•						•	
Jujols	1,5	3,2		•						•							
Conat	0,5	0,9								•							
Eyne	20	17								•	•		•				
Nyer	?	-	•	•						•							
Pibeste	?	-			•				•	•				•	•		
Orlu	25	5,9				•				•							
Mont Valier	18	2		•	•		•	•		•							
Autres sites																	
Les Bouillouses	140	28					•			•			•		•		
Canigou	200 (4)	25,6								•					•		
Artouste - Soussoueou	150 (5)	-					•			•			•		•		
San Juan de la Peña	200	769					•										

Acronymes

CA : Canyoning
CH : Chasse
DP : Deltaplane/ parapente
ES : Escalade
PY : Pyrénéisme
PC : Pêche
RP : Randonnée pédestre
RE : Randonnée équestre
RQ : Raquettes à neige
SN : Ski nordique
SP : Spéléologie
TC : Tourisme contemplatif
TN : Tourisme naturaliste
VTT : Vélo tous terrains

(1) Les chiffres présentés ci-dessus se rapportent à la fréquentation estivale, seule saison pour laquelle les statistiques fournissent des appréciations du niveau de fréquentation touristique des territoires des espaces protégés. Ont été prises en compte les données des années 2001 ou 2002. Elles sont relativement fiables dans le cas des parcs, surtout les parcs nationaux, lesquels disposent de personnels fréquemment présents sur le terrain et organisent occasionnellement des études de fréquentation. Elles sont plus aléatoires dans les autres cas. Ces chiffres doivent donc être considérés comme des ordres de grandeur. Ils ne donnent qu'une appréciation générale et donc imparfaite de l'impact de la fréquentation et ne nous renseignent pas notamment sur sa distribution spatiale et sur les variations inter annuelles, le niveau de fréquentation étant fortement tributaire de conditions conjoncturelles (aléas climatiques).

(2) Eléments de comparaison : Densité d'occupation moyenne à l'ha :
Dans les parcs nationaux alpins français : 11
Dans les parcs nationaux de montagne espagnols : 15,2

(3) N'est pas prise en compte la fréquentation dans les ZPP.

(4) Fréquentation estimée au refuge des Cortalets et dans la zone sommitale.

(5) Fréquentation du train ralliant le lac d'Artouste ; la fréquentation dans la vallée est bien moins importante.

Tout un héritage porteur d'une mythification de la mécanisation de la montagne s'est glissé dans la culture touristique pyrénéenne, comme cela s'est produit pour d'autres massifs. Cependant tout aménagement touristique est censé générer des contreparties, notamment l'augmentation de la fréquentation et l'accroissement de la consommation touristique locale, ce qui est l'objectif principal recherché par les prestataires de services et souvent aussi par les collectivités locales. Aussi, les activités touristiques exercées dans des espaces protégés, même si elles se réclament de formes de "tourisme doux et non agressif pour l'environnement", peuvent être génératrices d'un paradoxe. Ce tourisme, fondé sur le principe de nouvelles formes de valorisation du patrimoine naturel, peut également menacer l'existence, la reproductibilité et même la pérennité des éléments de ce patrimoine et donc du produit touristique lui-même. En conséquence nous nous interrogeons sur l'incidence des logiques portées par les politiques de protection dans l'équipement touristique de la montagne pyrénéenne. Nous y reviendrons dans la troisième section de ce chapitre.

Un exemple de cristallisation des enjeux et des représentations : l'accès routier aux sites naturels

L'accès routier aux espaces naturels montagnards est un sujet traditionnellement polémique. Il constitue d'abord sur le plan culturel un thème de débat difficile dans les pays de tradition latine, particulièrement en France où la route revêt, outre ses fonctions pratiques, une fonction symbolique très forte. Le principe de la construction de routes touristiques d'altitude a longtemps dominé l'imaginaire du développement montagnard. Dans les années 1950 et 1960, la majorité des membres des commissions des sites estimaient nécessaire l'édification d'un réseau de routes de montagne à vocation touristique, dites routes panoramiques.

C'était notamment le cas dans les Hautes-Pyrénées où courrait le mythe d'une "route des cols" qui aurait relié des Eaux-Bonnes à Luchon les grandes stations pyrénéennes, elle-même section d'une grande route subpyrénéenne permettant aux véhicules de rallier Banyuls à Hendaye sans jamais descendre dans le piémont. Un tronçon entre Cauterets et Luz par le Col du Riou fut ainsi envisagé dans les années 1950 et engagé, malgré l'existence d'un projet d'extension du site classé du bassin de Cauterets. Outre sa vocation onirique proposant un nouvel itinéraire de route touristique de montagne, cet équipement allait ainsi permettre de desservir les champs de neige du massif de l'Ardiden[524].

[524] Seul le tronçon depuis Luz a été réalisé pour desservir la station de l'Ardiden.

Si de tels aménagements ont pu apporter des bénéfices à l'exercice et au développement des activités productives et récréatives locales, cette propension à accepter et même appuyer la réalisation des routes "touristiques" de montagne correspond surtout à un état d'esprit centré sur le souci de faciliter la consommation du paysage. L'exemple le plus typique est probablement celui de la route de Troumouse. Construite en plein dans le site classé de Gavarnie, elle débouche depuis le vallon de Héas sur le plancher même du cirque de Troumouse à 2 200 m d'altitude, où a été aménagé un parking de fortune. D'autres constructions de routes touristiques ont été effectuées en site classé, à l'image de la route du Cayan au début des années, qui devait à l'origine remonter toute la vallée du Marcadau depuis le Pont d'Espagne pour rejoindre le refuge Wallon.

Dans l'une des études qui accompagnaient l'élaboration du parc national des Pyrénées, les propos employés au sujet du projet de la "route des lacs" traversant le massif de Néouvielle-Bastan, sont éloquents :

> « *C'est un projet audacieux, qui du jour au lendemain peut livrer à la contemplation de milliers de touristes ce que d'aucuns ont découvert, après l'indispensable effort d'une petite randonnée. Il y a là sujet à d'amples discussions, sans qu'il faille perdre de vue l'intérêt qu'apporte un grand circuit routier harmonieusement tracé, permettant de saisir plus facilement les contrastes entre les vallées.* »[525]

La prise de position affichée quelques années plus tard dans le premier Programme d'Aménagement du parc témoigne cependant d'une manière bien différente de considérer ce type d'équipement :

> « *Le tourisme automobile enlève, par l'envahissement des zones pastorales, son caractère d'air pur et de silence au Parc national et de plus pose de sérieux problèmes d'entretien. Il sera réservé à la zone périphérique.* »[526]

L'engagement des Commissions des sites en faveur du désenclavement routier de la haute montagne fut clairement affiché. Des années 1950 aux années 1970, des recommandations furent régulièrement formulées pour demander la construction de voies carrossables en direction de secteurs jusqu'alors dépourvus d'accès routiers mais qui pouvaient présenter des intérêts paysagers, cynégétiques ou piscicoles. A plusieurs reprises, les commissions ont ainsi joué complaisamment le rôle de lieu de négociation entre EDF et des collectivités, les élus profitant de la présentation de projets d'équipement pour tenter d'obtenir des contreparties. Ce fut par exemple le cas lorsque fut présenté le projet d'exploitation hydroélectrique du massif de l'Aston : la commission des sites de l'Ariège essaya d'obtenir d'EDF la prise en charge

[525] MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DIRECTION DE L'AMENAGEMENT FONCIER ET DE L'URBANISME / SETAP, 1967.
[526] PNP, Programme d'aménagement 1972/1975.

de la construction d'une route jusqu'au Col de Fontargente[527], ouvrage qui ne fut réalisé qu'en partie.

A la fin des années 1970, le Conseil d'Administration du parc national s'inquiétait de l'utilisation par les touristes de la voirie privée ou réservée au sein du parc. A son initiative, la pénétration routière fut repoussée dans la vallée du Marcadau dès 1979[528]. Mais ce cas est une exception. La question de la pénétration automobile ne fut ouvertement débattue que dix ans plus tard, avec les mesures prises au Pont d'Espagne et au Col de Boucharo[529], sites alors fortement fréquentés en période estivale.

Au Canigou, la majorité des élus locaux a progressivement renoncé à l'utilisation libre des pistes d'altitude du Sud-Ouest du massif. En 1990, le premier projet de l'Opération Grand Site du Canigou avait été rejeté au niveau ministériel car il reposait en grande partie sur l'achèvement de plusieurs aménagements routiers dans le massif. Depuis, dans le cadre de la procédure OGS, les élus ont accepté de monter et d'animer une commission destinée à réguler la fréquentation sur les pistes. Celle du Pla Guillem a été fermée et a fait l'objet de travaux de revégétalisation depuis le milieu des années 1990. Celle des Roques blanques entre le Col de Mantet et la station thermale de la Preste pose plus de problèmes en raison de son usage sylvicole et pastoral[530] mais aussi de la vocation touristique que souhaite toujours lui affecter la commune de Prats-de-Mollo-La Preste. Des divergences demeurent quant à son utilisation, la circulation étant réglementée du côté de la réserve de Py mais libre du côté de Prats-de-Mollo, y compris dans la réserve. Cette piste est le dernier vestige de la "route intervallées", aménagement imaginé depuis le début du 20ème siècle et justifié selon les époques par les besoins du trafic local ou par l'hypothétique réalisation d'une station d'altitude dans le massif du Costabonne[531]. Ce projet fut pendant longtemps un leitmotiv de revendication de la part des élus locaux.

A partir de 1990, le débat sur la pénétration routière des espaces naturels a donc ré-émergé dans les Pyrénées, dans une optique plus constructive et un climat moins enclin à un affichage manichéen. Il s'est notamment porté sur la notion de "dispositifs palliatifs". Dans les secteurs fortement fréquentés par le tourisme automobile, une prise de conscience s'est progressivement manifestée au sujet des

[527] Réunion de la Commission des sites de l'Ariège du 27/06/1958.
[528] Résolution 73.39 du 29/05/1979 du CA du parc national des Pyrénées relative à la fermeture du tronçon routier Cayan/le Clot.
[529] Résolution 92.05 du Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées relative à la maîtrise de la fréquentation automobile au Col de Boucharo et Résolution 93.04 relative à l'application du Programme de mise en valeur du site du Pont d'Espagne.
[530] Cf. Chapitre Quatre.
[531] Notamment durant les années 1970 avec le projet de "station de la Rotja" que nous avons déjà évoqué puisqu'il fut l'un des éléments ayant motivé la création des réserves naturelles de Py et de Mantet.

perturbations sur la qualité du milieu mais aussi sur le cadre de vie et des dégradations causées par une forte utilisation des routes en altitude. L'installation de migrants ruraux dans certains secteurs a probablement aidé en ce sens mais c'est surtout l'action marquée des administrations publiques sur cette thématique qui a constitué la cheville ouvrière de cette mutation. Les "dispositifs palliatifs" sont destinés à la gestion de la fréquentation à caractère touristique et sont censés s'inscrire dans l'optique d'une diminution du trafic et de l'encombrement des sites par les véhicules de particuliers.

Le déblocage des conflits autour des accès routiers a donc reposé sur l'élaboration de systèmes alternatifs aux infrastructures traditionnelles en période de forte fréquentation. Dans la réserve du Néouvielle et dans le site classé des Bouillouses, des systèmes de transport collectif ont été mis en place respectivement en 1997 et en 1999. En dépit des indéniables avancées sur le plan du débat entre les différents acteurs et décideurs, l'intervention d'autorités de régulation, notamment des préfets, a été décisive dans plusieurs cas, notamment au Canigou et au Néouvielle :

> « *Les collectivités y étaient au départ opposées, le Conseil général ne voulait pas entendre parler de la destruction de la route. C'est clairement la conjonction des forces au niveau de l'Etat - celles du préfet, du parc, de la DIREN et de la DDAF - qui nous a permis de faire aboutir ce dossier. Pour des raisons stratégiques d'ailleurs, c'est la DDAF qui a proposé le projet, pas nous* [le Parc]. »[532]

L'abandon définitif d'infrastructures existantes demeure une option difficile à faire accepter par les usagers locaux et surtout par les élus. Les décisions unilatérales parfois formulées par l'Etat, comme dans le cas de la fermeture de la route du port d'Aula au Mont Vallier décidée par les services de l'ONF, n'ont généralement pas été bien accueillies par les populations et les décideurs locaux.

C'est en fait le principe d'une fermeture plus que celui d'une régulation qui rencontre l'opposition des élus locaux. Le Conseil Général des Hautes-Pyrénées s'est par exemple toujours opposé à la fermeture pure et simple de la "route des lacs", certains élus locaux affichant sur ce dossier une position intraitable ; lors de la première présentation du projet en 1986, le maire de Vielle-Aure déclara : « *La route ne sera pas fermée, ni le péage installé* »[533].

Ainsi plusieurs dossiers demeurent bloqués, faute de l'adhésion des collectivités. La commune de Gèdre défend ainsi avec ardeur les recettes qu'elle retire de la route à péage permettant aux touristes d'atteindre avec leurs véhicules personnels le plancher du cirque de Troumouse. La question est tout aussi délicate

[532] Entretien Ancien Chef de secteur de la Vallée d'Aure, 2003.
[533] Réunion du CCG de la réserve du Néouvielle, 19/12/1986.

dans des sites de moindre fréquentation à l'exemple des problèmes posés par la route-piste du col de Portus qui relie les villages d'Evol et de Nohèdes à travers le massif du Madrès-Coronat.

A Gavarnie, le parc national souhaite depuis quelques années repousser encore plus en aval l'accès des véhicules de tourisme sur la route du col frontière de Boucharo. Son objectif est de descendre la limite d'accès en période estivale en deçà du col des Tentes, et d'installer un système alternatif de navettes, calqué sur celui du Néouvielle, pour acheminer les visiteurs depuis la station des Espécières jusqu'au col de Boucharo. Alors que le Conseil général des Hautes-Pyrénées avait finalement accepté de travailler à un système comparable au Néouvielle, il demeure très réservé sur ce projet et tente de se retrancher derrière un problème de légitimation juridique en mettant en avant que ce projet porte sur un tronçon essentiellement situé à l'extérieur de la zone protégée. Cette position équivoque s'explique en partie par le fait que l'acceptation de ce projet implique pour le Conseil général de désavouer une fois encore la politique qu'il a conduit dans les années 1970 : il avait alors soutenu et financé en grande partie la construction de la route de Boucharo et de celle des lacs dans le Néouvielle.

Dans les parcs espagnols le recul des accès a également constitué un sujet de débat lors de la rédaction des premiers PRUG. La mise en place d'un plan de circulation pour le Parc d'Ordesa a été l'un des principaux points développés lors de l'élaboration du PRUG de 1995[534], notamment en raison des gros problèmes de stationnement engendrés par les flux existants. La régulation de l'accès aux entrées du parc, notamment à la *pradera* de Ordesa, a cependant été à l'origine d'un conflit au sein du *patronato* dès 1992. Le PRUG a introduit deux innovations :

- la mise en place d'un système de navettes pour l'accès à la *pradera de Ordesa* en saison estivale ;
- l'établissement de seuils quantitatifs de visiteurs par secteurs du parc (importation du principe du contingentement).

Comme au Néouvielle, il a fallu plusieurs années avant que ne soit mis en place le système de navettes actuellement en vigueur entre le village de Torla et la *pradera* de Ordesa. En dépit du succès de ce dispositif, la proposition de fonctionner avec un système similaire dans le secteur du cañon d'Añisclo, ne fait pas l'unanimité.

Des systèmes de navettes ont également été installés dans d'autres sites protégés, à San Juan de la Peña ou dans le parc naturel de Posets-Maladeta[535] en 1999. Dans le Parc d'Aiguëstortes, l'accès au *planell* des Aiguëstortes et au lac de Sant Maurici par les pistes pénétrant à l'intérieur du parc a été fermé aux véhicules

[534] PARQUE NACIONAL DE ORDESA Y MONTE PERDIDO, PRUG, 1995, chapitre III relatif à "l'usage public".
[535] En vue de faciliter l'accès aux sites de la Besurta et de Ballibierna notamment.

privés en 1995. Une première expérience de système d'accès pendulaire s'était conclue par un échec. A partir de 1993, un accord instauré entre le parc, les *ayuntamientos* et des sociétés privées a légalisé via l'octroi de concessions le système de transport en taxis 4x4 organisé au départ d'Espot et des Caldes de Bohí vers les entrées traditionnelles du parc, respectivement Sant Maurici et le *planell* des Aiguëstortes. L'utilisation de ce mode de transport atteint un niveau de fréquentation élevée[536].

Ces pratiques ne sont pas spécifiques au versant espagnol. Un système de navettes privées en véhicules 4x4 existe aussi au Canigou, proposant aux touristes de rallier le châlet-refuge des Cortalets près du sommet du massif ; l'accès aux Cortalets par les deux pistes qui y conduisent est d'ailleurs libre mais peu de touristes osent s'y engager. La circulation sur d'autres pistes dans le massif a été progressivement régulée, même si elles sont nettement moins fréquentées que celles conduisant au pic.

D'une certaine manière, la mise en place des systèmes de transports collectifs participe aussi d'une logique de marchandisation et d'institutionnalisation des "hauts-lieux naturels" puisque le touriste est amené à s'acquitter du transport et parfois aussi du stationnement de son véhicule personnel. Dans tous les lieux concernés, les promoteurs de ce système présentent ses avantages socio-culturels, mettant en avant le fait qu'il favorise chez les touristes la prise de conscience que la protection de la nature a un coût. Mais l'engouement des gestionnaires et des administrations pour ces équipements se nourrit également de la culture du "monumentalisme", qui renvoie finalement à une conception classique du lieu touristique comme parc d'attraction.

Ces dispositifs n'ont d'ailleurs pas qu'une finalité pédagogique et éthique puisque les premiers d'entre eux ont été des systèmes de transport privés, notamment dans les "hauts-lieux patrimoniaux" comme au Canigou et à Aiguëstortes mais aussi à San Juan de la Peña. Ces prestataires de service entendent pouvoir poursuivre leur activité et ont âprement négocié avec les pouvoirs publics pour cela. En outre en sollicitant le consentement à payer du visiteur, ces dispositifs entretiennent aussi une logique de sanctuarisation symbolique, celui-ci se persuadant de pénétrer dans un "musée vert"[537]. Mais les gestionnaires de sites se sont rendus compte qu'alors que le public accepte généralement de payer pour accéder aux "grands monuments" comme Ordesa ou le Canigou, la mise en place de tels systèmes sur des lieux moins patrimonialisés s'est parfois accompagnée de déconvenues, comme au Néouvielle où les réticences du public à emprunter le système de navettes s'étaient ajoutées à des

[536] Ils ont transporté 107 000 personnes en 1996, près de 120 000 en 2001.
[537] Expression employée par Gérard Richez (RICHEZ G., 1992, op. cit).

mauvais choix de gestion et aux effets d'étés moyennement ensoleillés pour plonger le dispositif dans le déficit.

On note cependant une certaine permissivité de ce principe de limitation de la pénétration automobile dans les sites protégés. A Ordesa par exemple, la mise en place des systèmes restrictifs dans le parc s'est accompagnée de l'ouverture d'accès nouveaux en zone périphérique : l'autorisation a ainsi été accordée à des sociétés privées de transporter des touristes sur la piste de la Sierra de Cutas, en lisière immédiate du parc, pour profiter des panoramas offerts par le surplomb sur la vallée d'Ordesa.

Les produits proposant des excursions en haute montagne en véhicules tout terrain sont l'illustration aboutie d'un mode de pratique des paysages naturels fondé sur un système consumériste. Pourtant, à l'exception de quelques formations écologistes, ces activités ne sont pas décriées car elles représentent une redevance non négligeable pour les collectivités locales, puisque les exploitants s'acquittent de licences payantes auprès des *ayuntamientos*. L'expansion de ces usages vient s'ajouter aux problèmes déjà posés par les pratiques similaires privées dont nous avons vu les dégâts qu'elles pouvaient causer sur les pelouses sommitales.

Le développement de ces excursions motorisées souligne la difficile question de l'accès aisé des véhicules aux espaces naturels en Espagne, dont la culture latine favorise une propension à faciliter la consommation du paysage montagnard. Ce problème est particulièrement affirmé en Catalogne[538]. Les dégradations sont nombreuses, dues aux véhicules tous terrains qui empruntent les pistes et gagnent les espaces alpins où souvent ils divaguent. C'est notamment un problème dans le parc naturel du Cadí-Moixeró, traversé par plusieurs routes et où plusieurs pistes sylvopastorales pénétrant dans le massif permettent d'accéder aisément aux pelouses sommitales. C'est en partie afin d'encadrer ces pratiques que des visites en 4x4 sont organisées par le parc lui-même.

L'évolution de la problématique de l'accès motorisé à la haute montagne souligne la diversité des interactions intervenant dans la gestion des pratiques contemplatives associées à la montagne. Elle soulève tout autant un problème de représentations (conception prométhéenne de l'aménagement, de la prévalence du mécanique sur le naturel ; symbolisme de la montagne patrimonialisée) que d'une mise en balance entre des intérêts locaux privés (exploitation d'une rente touristique locale), des intérêts locaux collectifs (nuisances infligées aux activités gestionnaires, souci d'optimisation de la gestion d'un site touristique) et l'intérêt général de protection de la nature.

[538] CAMPILLO X., 2003, "La gestió dels camins en un territori de muntanya que es transforma : bases per a un pla director de camins de Catalunya", *Espais monogràfics*, n° 49, p. 131-141.

6.2.2. LES INCIDENCES DES PRATIQUES DE PLEINE NATURE SUR LES ESPACES PROTEGES

Dans l'ensemble des massifs européens, les activités de pleine nature *stricto sensu* ont connu un fort développement depuis le début de la décennie 1990. Elles font désormais partie de l'offre typique des prestations touristiques de montagne, au côté d'activités sportives bien plus anciennes comme la randonnée, l'escalade et l'alpinisme[539].

Leur développement est ainsi venu bousculer une tradition touristique ancienne, par la diffusion de produits nouveaux et l'apparition de lieux touristiques inédits. Ce processus n'a cependant pas désorganisé le système de hiérarchisation de l'activité touristique fondé d'abord sur les stations. Cette restructuration s'est généralement opérée à partir des stations existantes, selon des processus aréolaires, contribuant à l'apparition de pôles touristiques affichant des gammes de prestations plus variées.

Diversification et croissance de la pression des activités récréatives et sportives en "milieu naturel"

Historiquement, la première activité de pleine nature pratiquée dans les espaces protégés pyrénéens fut antérieure à l'apparition des premiers d'entre eux : il s'agit du pyrénéisme, sous ses diverses formes, devenu une forme d'activité touristique à partir de la fin du 19ème siècle. Les premiers espaces protégés, nous l'avons rappelé, étaient aussi des hauts lieux du pyrénéisme. Il a par ailleurs longtemps existé une convergence idéologique entre les gestionnaires des espaces protégés (c'est-à-dire les forestiers) et les pyrénéistes sur le postulat d'une nécessaire protection du milieu montagnard. En outre, sur le plan fonctionnel, les forestiers ne s'intéressaient guère au domaine de la haute montagne et l'ont abandonné aux pyrénéistes.

Au cours des années 1960, les milieux naturalistes ont progressivement manifesté une attention plus marquée aux espèces avicoles de montagne et notamment aux espèces rupicoles. Ils ont été à l'origine de nouveaux zonages de protection, la réserve d'Ossau par exemple puis des APB, ce qui les a confrontés aux escaladeurs. Depuis les années 1980, les parcs nationaux se sont réappropriés leurs espaces supra-alpins. Ce processus s'est accompagné de la remise en cause de certains usages, aboutissant parfois à l'édification d'interdictions ou de limitations de pratiques pour les pyrénéistes, notamment dans les parcs espagnols. Lors de

[539] AFIT, 2003, *Etude sur les activités de pleine nature dans les Alpes françaises*, Note de synthèse, 10 p. Les activités de pleine nature recouvrent les sports d'eau vive (canyoning, rafting, hydrospeed), les nouvelles pratiques d'alpinisme et d'escalade (via ferrata, via cordata), le VTT, le parapente, le deltaplane mais aussi les équipements de type parcs acrobatiques. Par souci de commodité, nous désignerons sous ce vocable l'ensemble des loisirs pratiqués qui se caractérisent par une activité sportive exercée en "milieu naturel" ne nécessitant pas d'infrastructures lourdes.

l'édification des PRUG, des zonages de protection forte ont été installés en haute montagne ; l'interdiction d'accès à la grotte glacée de Casteret et au glacier du Mont Perdu dans le parc d'Ordesa en est un exemple.

La première activité de pleine nature qui ait fait l'objet d'une planification par les gestionnaires d'espaces protégés est la randonnée pédestre. Son développement figurait parmi les objectifs de création du parc national des Pyrénées et a été engagé avant même la rédaction du premier Programme d'Aménagement ; celui-ci présenta le bilan des équipements effectués entre 1968 et 1972 : 350 km de sentiers pédestres avaient déjà été tracés.

A partir des années 1980, la forte augmentation du nombre de randonneurs a cependant conduit les gestionnaires des parcs à tenter de limiter les balisages nouveaux, voire à fermer certains circuits, notamment dans l'optique d'éviter une trop grande dispersion et de préserver certains secteurs à fort enjeu écologique. Dans la réserve du Néouvielle par exemple, la fréquentation du Vallon d'Estibère par les randonneurs augmente constamment depuis vingt ans car bien qu'il n'y ait pas de sentier tracé au-delà du col d'Aumar, ce secteur reste relativement facile d'accès : 8 000 passages furent enregistrés au col durant l'été 1986, plus de 10 000 à l'été 1996.

Ce souci d'encadrement de la fréquentation a généré des effets collatéraux, en suscitant un souci de limitation au développement d'autres pratiques. Le deuxième Programme d'aménagement du parc national, s'alarmant de la fréquentation importante en période estivale, s'opposa par exemple au développement de la randonnée équestre sur le territoire du parc sans toutefois l'interdire. Or cette activité, qui a depuis connu un engouement croissant auprès des touristes, est désormais autorisée dans certains secteurs et des randonnées équestres sont même organisées par les équipes du parc. Faute d'un cadrage normatif clair, il s'est produit de fait une adaptation aux pratiques et à la demande.

D'ailleurs, la plupart des gestionnaires d'espaces protégés ont balisé leurs propres parcours pédestres, effectuant des (ré)ouvertures de sentiers afin d'établir des circuits adaptés aux attentes des pratiquants mais en essayant également de constituer des itinéraires diversifiés, progressivement thématisés, et de canaliser les visiteurs sur un nombre limité de chemins. Ils ont été à la fois acteurs et victimes de la croissance de la demande pour la fabrication de supports et de produits touristiques associés à la montagne.

Dans les Pyrénées, les pratiques liées au tourisme de nature sont essentiellement estivales. Les niveaux de fréquentation durant les autres saisons sont bien plus faibles. Cependant depuis cinq ans, des campagnes ont été lancées pour augmenter la fréquentation au cours des autres saisons, notamment en période

automnale. Quelques secteurs connaissent également une fréquentation non négligeable en période hivernale du fait de la pratique de certaines activités sportives.

La principale activité de pleine nature pratiquée en saison hivernale est le ski nordique. Ce sport fut d'ailleurs pratiqué dès le début du 20ème siècle à proximité de quelques stations thermales. Des infrastructures existent à l'intérieur de nombreux espaces protégés, notamment dans les parcs nationaux des Pyrénées[540] et d'Aiguëstortes où le ski de fond est autorisé sur certains circuits. Le niveau de fréquentation des sites inclus dans les parcs atteint parfois des volumes importants[541] .

Au ski de fond se sont ajoutées des activités apparues plus récemment. La raquette de neige est celle qui fait actuellement le plus débat. Elle pose un problème technique car sa pratique peut s'abstraire d'équipements supports et permettre une pénétration profonde des milieux, notamment des milieux forestiers. Le risque de dérangement de zones sensibles est donc accru. Le cas est survenu par exemple dans la réserve de Py où la raquette est pratiquée dans des secteurs d'hivernage du grand tétras[542]. En Ariège, l'ONF a désormais interdit la pratique des raquettes dans toutes les réserves biologiques du département. Les parcs nationaux espagnols l'ont également prohibé.

La pression hivernale s'est en fait accrue avec la forte augmentation de la demande en provenance des populations urbaines, notamment des agglomérations proches. Le développement putatif de nouvelles activités de neige comme le skijöring[543], testé en certains lieux de la chaîne depuis quelques hivers, représente une autre inconnue. Des équipements ont été installés au cours des deux dernières décennies : plusieurs stades de fond ont été ouverts en Pallars, zone très peu urbanisée mais aussi sur le versant français, notamment en Ariège (stades des "plateaux" de Lhers et du Chioula).

Les activités de pleine nature génèrent des impacts différents de ceux du tourisme contemplatif. Le plus préjudiciable est probablement la hausse de fréquentation dans des secteurs jusqu'alors peu ou pas investis par les usagers. Certaines pratiques ont également causé de gros problèmes d'organisation et de régulation ; la pratique du VTT a ainsi occasionné localement de gros problèmes d'érosion.

Dans les espaces protégés français, cette problématique est longtemps demeurée absente des dispositifs de réglementation. Des ajustements ponctuels ont

[540] Les aménagements de la station de Peyranère et au Ponts de Camps que nous avons évoqués dans la section précédente, mais aussi à Gavarnie et au Marcadau où le ski de fond était pratiqué avant 1967.
[541] 70 000 journées enregistrées au Pont d'Espagne au cours de l'hiver 2000 par exemple.
[542] Entretien Conservateur de la réserve naturelle de Py, 2000.
[543] Skieur tracté par un cheval. Cette activité est très pratiquée en Amérique du Nord et en Scandinavie.

périodiquement été effectués. Dans le parc national des Pyrénées, la régulation des activités sportives non mentionnées dans le décret peut être ainsi sanctionnée par les arrêtés du directeur, intervenant après débat en Conseil d'Administration : seule la pratique du VTT a fait l'objet de ce type de mesure[544].

Dans les Pyrénées espagnoles plus particulièrement, le développement spectaculaire des sports d'aventure à partir du milieu des années 1980, suivant la propagation du modèle culturel sportif californien[545], a modifié les schémas de répartition de la fréquentation dans certaines zones protégées. Il n'y a pas eu de réelle planification des activités sportives jusqu'à la loi de 1989 et l'élaboration des outils de programmation : à l'instar des autres activités, ce sont les PORN et les PRUG qui sont les outils réellement en mesure d'encadrer la conduite des pratiques récréatives et sportives.

Or on constate que pour une même catégorie d'outil de protection, il existe des différences sensibles d'un site à l'autre. D'abord parce que la réglementation sur les pratiques sportives diverge selon les autonomies, ce qui crée pour les usagers une forte contrainte liée à la complexité juridique. Sans entrer dans les détails, retenons seulement qu'à l'usage, des situations analogues peuvent être considérées de manière très différente selon les autonomies. Ensuite parce que le contenu des PRUG est débattu et établi par les *patronatos* et varie donc d'un espace protégé à l'autre.

Le développement des sports de pleine nature n'a pas été entravé dans les premiers PRUG. Celui du parc d'Aiguëstortes plus spécialement n'abordait que très peu ce domaine alors même que ce parc était déjà l'objet d'une forte augmentation de la pression touristique, et était considéré après celui du Cadí comme le deuxième jardin de nature de montagne des Barcelonais, lesquels représentaient alors plus de la moitié de la fréquentation du parc. Face au climat social difficile qui avait accompagné l'élaboration de ce document, l'administration catalane fit le choix de ne pas imposer de restrictions importantes dans l'exercice des activités récréatives et sportives au sein du parc.

En Espagne, les investissements dans les infrastructures destinées au développement du "tourisme vert" sont devenus importants à partir de la fin des années 1980, y compris dans les parcs[546]. L'objectif de favoriser une nouvelle dynamique économique autour de la structuration de nouveaux produits touristiques,

---

[544] Arrêté 90.01 du 28/05/1990.

[545] Le modèle californien a profondément modifié l'univers socioprofessionnel des sportifs de montagne en bousculant les pratiques établies par l'intrusion de nouveaux codes, de nouvelles représentations et de nouvelles activités, donnant naissance à la culture professionnelle sportive post-moderne (BOURDEAU Ph. & CORNELOUP J., 2001, "Métiers sportifs de la montagne et culture professionnelle", *Montagnes Méditerranéennes*, n° 13, p. 105- 119).

[546] LACAMBRA GAMBAU V.-M., 1998, "La valoración del patrimonio natural y cultural a través del fomento del turismo – El caso del Somontano de Barbastro", *Revista de Desarrollo Rural y Coopertivismo Agrario*, p. 301-317.

notamment la diffusion d'une offre de nature à des fins ludiques, y constitue l'une des thématiques centrales de la notion de développement rural. Les volumes de subventions concédés par les pouvoirs publics aux collectivités et aux particuliers dans ce domaine ont nettement augmenté dans les années 1990.

Les activités de compétition sont généralement interdites par les réglementations, notamment en raison de leur connotation mercantile, mais certaines des manifestations sportives historiques sont tolérées telles que les courses pédestres de montagne (au Canigou et à Guara par exemple) ; des courses de ski de fond ont même lieu chaque année dans le parc national d'Aiguëstortes et sa ZPP. Si certaines pratiques ont cessé, dans la vallée d'Eyne par exemple où une course de montagne a été empêchée sur l'intervention des associations de défense de l'environnement, de nouvelles manifestations sont organisées ; en 2003, le parc naturel de la Sierra de Guara a par exemple accueilli un symposium franco-espagnol sur le canyoning.

Le canyoning, dont l'expansion a commencé dans les Pyrénées à la fin des années 1980, est une activité susceptible d'avoir des impacts physiologiques en raison de la fréquentation des milieux aquatiques et rivulaires qu'elle implique. La pratique de l'activité est restreinte à quelques semaines et concentrée sur un nombre réduit de sites ; néanmoins la fréquentation peut être ponctuellement très forte et engendrer des dégâts physiques et mécaniques (arrachage de plantes, dérangement d'habitas, perturbation des circulations). Bien que l'activité soit souvent diabolisée par les naturalistes, son impact sur les hydrosystèmes doit cependant être relativisé.

Sur le versant français, cette activité a surtout pu se développer dans les Pyrénées-Orientales. Les gorges du Llech, sur le versant Nord du Canigou, ont été le théâtre de conflits entre les riverains propriétaires, qui protestaient contre les dérangements dont étaient l'objet leurs domaines, des associations de défense de l'environnement qui invoquaient des dégâts écologiques (tels que l'arrachage des mousses et le dérangement du milieu de vie du desman) et les sociétés de canyoning qui proposaient leurs prestations sur ce site. Dans les gorges de Nyer, la pratique du canyoning s'est poursuivie malgré l'interdiction de pratique prise pour des raisons de sécurité par la municipalité, avant la création de la réserve naturelle volontaire.

La mutation des profils socio-économiques de l'activité touristique opérée au cours des années 1990 dans des territoires montagnards comme la Vall de Boí, la haute vallée de la Noguera Ribagorzana ou le Serrano sur le versant méridional du Parc naturel de la Sierra de Guara, a créé un déséquilibre technique du fait des carences de la réglementation au sujet des pratiques sportives en milieu naturel, phénomène renforcé par une forte concurrence sur ces marchés alors en expansion. En 2000, quatre sociétés se partageaient ainsi le marché des sports de pleine nature

dans le Sobrarbe et proposaient des gammes de produits très diversifiées dans les secteurs des parcs de Guara et d'Ordesa.

Depuis la fin des années 1990, les programmes de gestion consacrent cependant de plus en plus de place à la réglementation et l'organisation des pratiques sportives. Le PORN du parc naturel de la Sierra y cañones de Guara réglemente et agence la pratique de nombreuses activités de pleine nature telles que le canyoning, apparu dans le massif à la fin des années 1970, la spéléologie, l'escalade, le VTT, la randonnée pédestre ou encore la randonnée équestre.

Il en est de même pour le nouveau PRUG du Parc national d'Aiguëstortes, influencé par la réglementation commune sur la conduite des pratiques sportives dans les espaces naturels produite récemment par les services du DGMA de la Generalitat[547]. Le PRUG du parc naturel d'Urbasa y Andia a circonscrit des limites spatiales pour l'exercice de certaines activités, des limites de pratique ayant au préalable été posées par le PORN. La révision des limites et du régime des *monumentos naturales* des reliquats glaciaires des Pyrénées aragonaises s'est elle aussi accompagnée de l'édification de mesures de prévention concernant la conduite des activités sportives, prises dans le cadre du plan de protection réalisé en 2002.

Le renforcement juridico-administratif des dispositifs de protection opéré depuis ces dernières années au sujet de la pratique des activités récréatives en haute montagne commence à être mal perçu par divers usagers, les pyrénéistes et les escaladeurs notamment, suscitant de nouveaux affrontements. Ce problème s'est affirmé au point que le président des associations des sports de montagne n'a pas hésité à remettre en cause publiquement des points de réglementation et même la pertinence de certains zonages, mais aussi à réclamer le statut d'activité traditionnelle pour des pratiques comme l'"excursionnisme", en raison de leur ancienneté et de leur tradition d'implication dans la connaissance et la protection des milieux montagnards.

> *« La montagne est le terrain de jeu de l'excursionisme et,* ***nous autres montagnards****, ne sommes pas du tout satisfaits de l'évolution que la réglementation environnementale a imposée aux activités pratiquées en montagne.*
>
> ***Bien que la protection des montagnes soit compatible avec son utilisation pratique et récréative****, nos activités ont été restreintes ces dernières années par des interdictions et des limitations qui, en de trop nombreux cas,* ***manquent de justification scientifique****. Les interdictions d'accès à la montagne et les limitations à*

[547] Décret 56-2003 du 03/02/2003 de la Generalitat de Catalunya portant régulation des activités physico-sportives dans les espaces naturels. Ce cadre normatif actualise un premier dispositif d'encadrement des « *activités touristiques d'aventure* » pris en 1991 (décret 81-1991 du 25/03/1991).

la pratique sportive se sont étendues ***sans le consentement préalable*** *des* excursionistas *ni des populations montagnardes.* »[548]

Ces questions ont été abordées lors de la tenue de la deuxième rencontre nationale sur les espaces protégés et les activités sportives de montagne[549], ce qui a contribué à dégonfler un peu la polémique même si des tensions demeurent, notamment sur la question des refuges. Si cette question est si sensible, en Espagne comme en France, c'est que la problématique de l'installation et de la gestion de structures d'hébergement en site protégé constitue l'une des interfaces qui soulève le plus de questions sur l'articulation entre le développement et l'intégration de la fonction touristique d'un site naturel et la signification de l'idée de protection de la montagne.

La régulation de l'hôtellerie de plein air et de l'hôtellerie de montagne dans les espaces protégés

La pratique du camping en montagne a constitué l'un des premiers soucis de gestion liés à la fréquentation touristique dans les espaces protégés pyrénéens. A l'époque de la réserve naturaliste du Néouvielle, les campeurs étaient ainsi autorisés à s'installer dans la zone des lacs. A la même période, un camping et une hôtellerie rurale avaient été montés sur la *pradera* d'Ordesa, tirant profit de la route achevée dès 1931 pour accueillir les touristes qui venaient en nombre croissant dans la vallée. Dans les années 1950 encore, le camping était désigné comme une plaie en devenir pour la protection de la montagne[550].

Suite à sa création, le parc national des Pyrénées a mis près de vingt ans pour régler cette question. Des problèmes se posent toujours en Espagne. Une inflation très importante du camping sauvage a été constatée ces dernières années, notamment dans les grands parcs naturels accueillant beaucoup de pratiquants d'activités sportives[551]. Le camping est la seule activité qui ait fait l'objet d'une réglementation au sein du parc naturel de Posets-Maladeta[552], disposition qui a permis de mieux prévenir les nuisances. Dans le parc d'Ordesa, un camping a été ouvert dans la vallée de Pineta, à l'intérieur de la ZPP du parc, en dépit de la réglementation du PRUG prévue à cet effet[553]. L'administration ne parvient pas à résoudre cette affaire, le

[548] MERA RODRIGUEZ C.-J. (presidencia), Comisión especial sobre la situación de las poblaciones de montaña, Senado del Reino de España, intervention de Joan Garrigós i Toro, Président de la *Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada* (FEDME), Session du 22/11/2002 (souligné par nous).
[549] 2ndo *Seminario de Espacios naturales protegidos y deportes de montaña*, Jaca, 17-19/10/2003.
[550] *Annales de la Fédération pyrénéennes d'Economie Montagnarde*, 1952.
[551] Plus de 200 infractions constatées en moyenne chaque année dans le parc naturel de la Sierra de Guara contre une dizaine dans le parc national des Pyrénées.
[552] Décret 142-2000 du 11/07/2000 de la DGA relative à la réglementation du camping en montagne dans le Parc naturel de Posets-Maladeta.
[553] Camping appartenant au *municipio* de Bielsa dont le maire réclame la régularisation depuis des années et les écologistes son démantèlement.

ministère autonome de l'environnement s'effaçant devant son collègue du tourisme et ne souhaitant pas engager à ce sujet un conflit supplémentaire avec la municipalité de Bielsa.

La rénovation des hôtelleries de montagne interroge l'interface entre les notions de patrimoine culturel et de patrimoine naturel. Qu'il s'agisse en effet des hôtelleries de pieds de cols, construites le long des chemins transfrontaliers ou bien des refuges des pyrénéistes bâtis en haute montagne, ces édifices sont avant tout perçus par les populations locales mais aussi par l'administration comme des éléments intrinsèques du patrimoine montagnard. L'usage traditionnel des hôtelleries comme gîte d'étape dans le franchissement de la chaîne a été par la suite relayé par un usage touristique. Les élus locaux tiennent beaucoup au maintien de l'activité d'accueil dans ces lieux et soutiennent leur réfection. Plusieurs projets de réhabilitation d'hôtelleries ont ainsi été menés, y compris à l'intérieur de sites classés, notamment durant la décennie 1990. Cela a été le cas à Gavarnie, sites touristique mais aussi dans la vallée du Rioumajou peu fréquentée ou encore à l'Hospice de France en amont de Luchon, l'un des points de passage privilégiés d'autrefois. La rénovation de ces constructions, parfois entièrement reconstruites et transformées en hôtels-restaurants, quelquefois également accessibles par voie carrossable, n'a cependant jamais soulevé de polémiques même si les administrations cadrent étroitement leur utilisation.

Les refuges d'altitude posent un problème différent. Ces équipements se situent dans le domaine de la haute montagne donc de la nature peu anthropisée et non cultivée. Jusqu'à la fin des années 1970, la construction des refuges de haute montagne n'a pas posé de problèmes intellectuels ni administratifs ; elle était même encouragée par les commissions des sites. A partir de 1970, le Parc national des Pyrénées a lui-même construit six refuges afin de participer au développement de la randonnée en montagne. Depuis une vingtaine d'années, les problèmes de la gestion des déchets mais aussi de la pérennité de ces aménagements sont devenus des préoccupations régulièrement mises en débat, au prétexte que l'équipement crée la fréquentation et que l'existence de certains d'entre eux accroît beaucoup trop la densité de randonneurs à l'intérieur des zones protégées.

La réfection des refuges des Oulettes[554] et de Russel[555], pour prendre deux exemples récents de travaux menés sur des refuges construits en site classé et situés dans un parc national, n'a pas suscité de problèmes particuliers. Le cas du refuge transfrontalier de Turquerouye a posé en revanche un dilemme intéressant. Du côté espagnol, sa remise en état a été abandonnée, la partie espagnole du refuge étant

[554] Décision de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées du 12/04/2000.
[555] Décision de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées du 16/04/2002.

située dans le Parc national d'Ordesa y Monte Perdido ; la décision ne fut pas seulement administrative, puisque non seulement la CMG mais aussi le *Patronato* du parc se prononcèrent pour la démolition bien que la restauration de refuges soit possible à l'intérieur du parc[556]. Turquerouye n'était d'ailleurs pas le seul refuge destiné à la démolition selon le PRUG.

Du côté français en revanche, la reconstruction a été défendue avec vigueur par les pyrénéistes mais aussi par les élus locaux[557], malgré la localisation du bâtiment, à la fois en site classé et dans le parc national des Pyrénées. Les débats en Commission des sites et au Conseil d'administration du parc national des Pyrénées révèlent l'importance du caractère psychologique attaché à la défense d'un élément bâti considéré comme un monument historique, et ce bien que l'on se situe dans des lieux qui sont par définition des espaces naturels[558]. C'est là le manifeste clair d'une interprétation prométhéenne du concept de patrimoine.

Le cas de la construction du refuge de la Hillette, dans le site classé du cirque de Cagateille en Ariège, offre un autre exemple des antagonismes nés de perceptions différentes du patrimoine montagnard. Pourquoi la construction de ce refuge a t-elle généré un conflit qui s'étala sur dix ans, alors qu'il existait déjà une vingtaine de refuges et cinq hôtelleries dans des sites naturels classés pyrénéens et que le parc national des Pyrénées en abrite par ailleurs à lui seul presque autant ? L'exposé de ce cas nous permet de caractériser les logiques d'affrontement portées par les différents acteurs et de pointer les dysfonctionnements des outils de régulation.

La volonté de construire un refuge d'altitude dans le site de la Cagateille est une préoccupation récente. Elle remonte au début des années 1990. Les collectivités locales, la commune d'Ustou et le Conseil Général de l'Ariège, ont été les porteurs du projet. Quatre dossiers furent élaborés et présentés aux autorités entre 1993 et 2000, ce qui prouve la détermination des collectivités. De leur point de vue, il s'agit de défendre un projet socioéconomique local qui s'intègre dans un schéma départemental de gestion du tourisme en montagne et de développement des "activités de pleine nature". C'est l'évolution des modes de fréquentation de la montagne en général qui a motivé les collectivités à envisager la construction de ce refuge[559].

---

[556] PARQUE NACIONAL DE ORDESA Y MONTE PERDIDO, PRUG, Chapitre IV relatif aux "Infrastructures".

[557] « *Sauvons Turquerouye, symbole du pyrénéisme !* » lançait en séance du Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées (10/09/1996) Claude Massourre, alors maire et conseiller général de Luz.

[558] Le refuge a été effectivement restauré et réouvert en 1999.

[559] La montagne ariégeoise en général et couseranaise en particulier abrite historiquement très peu de refuges ; elle a peu attiré les pyrénéistes à l'exception de certains secteurs (Mont Vallier, Pic d'Estats). Cependant avec le développement de la randonnée et plus généralement des activités dites de pleine nature, il y a aujourd'hui une volonté politique départementale d'équiper la montagne en refuges : la Hillette devait ainsi constituer l'un des maillons manquants d'une chaîne des refuges en haute montagne.

Les associations de protection de la nature réfutèrent ces arguments d'ordre socioéconomique pour deux raisons :

- D'abord pour une raison de principe, en défendant le postulat que c'est l'offre qui induit une augmentation de la fréquentation, ce qu'elles ne souhaitaient pas voir se produire dans ce secteur en raison du petit nombre d'usagers du site (peu de randonneurs et quelques pêcheurs).
- Ensuite en raisonnant par projection : le risque de non-rentabilité des aménagements prévus induirait selon elles d'autres aménagements afin d'augmenter l'offre.

L'argumentation des opposants s'avérait cohérente. Ainsi, à la même période, le SEATM étudia l'éventualité d'édifier d'un refuge près de l'étang du Lanoux dans un secteur situé en site classé et devenu très fréquenté par les randonneurs. La construction de ce refuge aurait été destinée à augmenter les équipements du massif du Carlit à une époque où se redéfinissait la valorisation du site autour des pratiques de pleine nature. Le SEATM renonça cependant à cette construction en raison de l'abcès de fixation qu'elle créerait et de ses impacts induits dans un milieu particulièrement fragile et sensible aux dérangements et aux impacts physiques qu'occasionne une fréquentation importante par des randonneurs et des pêcheurs.

Le choix de construire un refuge au bord d'un lac naturel à 1 800 m d'altitude implique de prendre en compte deux régimes de protection : le site classé et la loi Montagne ; dans le cas présent s'ajoutait un troisième niveau de procédure puisque le projet se situait en zone inconstructible du POS communal. Juridiquement, le permis de construire était illégal, ce qu'ont confirmé, après dix ans de procédure, les tribunaux[560].

Nous pouvons retirer de cet exemple deux enseignements. Tout d'abord, ce cas constitue une nouvelle illustration du faible dispositif de régulation offert par la loi Montagne et les instruments classiques de gestion de l'occupation du sol en l'absence de Directive territoriale d'Aménagement. En dépit de son caractère réglementaire, la protection des rives et plans d'eau demeure un engagement de principe qui est souvent contourné. Les POS et les PLU ne constituent pas des outils satisfaisants puisque soumis à un régime réglementaire strict que les collectivités sont incitées à outrepasser en déclenchant des procédures de révision. Nous avons pu observer des comportements similaires à l'occasion de la réalisation d'autres équipements. Quant à la législation sur les sites, elle ne peut par principe opposer de refus à un projet de construction ; sa mission consiste à veiller à l'intégration des aménagements dans leur environnement paysager et à ne les réfuter qu'en cas d'impact excessif sur le plan paysager ou sur le milieu.

[560] Décision du Tribunal administratif de Toulouse du 27/06/2003.

Un deuxième problème est soulevé, celui de la distorsion des échelles institutionnelles en matière d'appréciation et d'interprétation. Dans le cas du refuge de la Hillette, le principe de l'aménagement a été acquis pour l'administration dès lors que les porteurs de projets se sont engagés à prendre en compte les nécessités de l'intégration du refuge dans le site. Dans la limite de ses moyens, la législation des sites a rempli son rôle juridiquement mais pas fonctionnellement : le caractère polémique de ce dossier a empêché une prise de décision cohérente au niveau départemental, la commission des sites de l'Ariège n'étant pas suffisamment émancipée des jeux locaux d'influence. Elle a ainsi avalisé les trois premiers dossiers, malgré des différences de proportions et d'impacts très conséquentes. La régulation fut en définitive abandonnée à l'échelon national : les deux premiers projets ont été repoussés par la Commission supérieure des sites en 1995 et 1998, le troisième fut accepté en 2000 et le ministre signa l'autorisation de permis de construire. Cependant la décision de justice est venue contredire une décision politique en désaccord avec divers points de la législation sur l'urbanisme. Dans le cas présent, la régulation politico-administrative du dossier a donc été particulièrement contre-productive, aboutissant à une impasse et générant l'incompréhension des élus locaux.

Les refuges de montagne en Espagne sont généralement des établissements de type hôtelier, dont la capacité d'accueil peut dépasser cent personnes et qui sont pourvus de nombreux équipements de confort. La réglementation sur l'hôtellerie de montagne est de la compétence des communautés et diffère donc d'une autonomie à l'autre. La situation en matière d'équipement diverge considérablement entre le parc d'Ordesa, qui ne compte qu'un seul refuge de petite capacité et le parc d'Aiguëstortes, d'une superficie équivalente, qui en abrite sept. De grands programmes de réhabilitation ont été lancés au début des années 1990 ; cependant les conflits sont courants, notamment pour des raisons budgétaires, car la gestion des refuges se trouve au carrefour des logiques portées par quatre entités : les administrations, les fédérations des sports de montagne, les collectivités et les associations écologistes.

La polémique autour de la réfection et de l'extension du refuge de Góriz, le seul refuge situé dans le parc d'Ordesa, dure ainsi depuis cinq ans : des divergences d'interprétation se sont cristallisées en véritables antagonismes entre le parc, les associations de randonneurs, les élus et les écologistes au sujet de la capacité d'accueil de l'établissement et de son équipement électrique, l'installation d'une micro-centrale étant prévue. De même, de vives critiques ont été formulées par les associations écologistes à propos des travaux récemment effectués dans des refuges de la FAM* situés à l'intérieur du Parc naturel de Posets-Maladeta. Dans le parc

d'Aiguëstortes, la construction de nouveaux refuges a été interdite par le nouveau PRUG, après un long débat avec les collectivités.

Certains *ayuntamientos* essaient d'assouplir les dispositions restrictives énoncées au sujet des refuges dans les parcs : l'*ayuntamiento* de Bielsa réclame ainsi la création d'un refuge non gardé au lac du Marboré près du Mont Perdu, donc à l'intérieur du parc d'Ordesa, le légitimant par la demande des pyrénéistes. L'impact financier des refuges est en fait très important dans certaines zones, notamment dans les parcs de Posets-Maladeta et d'Aiguëstortes[561]. Les collectivités locales sont à nouveau dans une position de demande d'argent. Le cas de Góriz a été réglé moyennant finance : le département autonome de l'Environnement (DMA*) ayant accepté de financer son fonctionnement et les travaux de réfection.

Le développement du tourisme cynégétique et ses implications

Le tourisme cynégétique existe dans les montagnes pyrénéennes depuis le 19ème siècle, les chasses mondaines ayant succédé aux chasses seigneuriales. Durant l'Entre-deux Guerres, des grandes parties de chasse au gibier de haute montagne, surtout à l'isard, étaient toujours organisées sur le versant espagnol ; cette pratique disparut avec la Guerre civile. Si la chasse a bien entendu continué à être pratiquée, on observe cependant depuis une vingtaine d'années la construction progressive d'un nouveau tourisme cynégétique dans les Pyrénées.

Plusieurs catégories de pratiquants s'adonnent à la chasse en montagne : les chasseurs locaux mais aussi des chasseurs extérieurs et notamment des urbains. Les chasseurs non montagnards ont toujours pu pratiquer leur loisir en étant accueillis comme résidents extérieurs par les associations de chasse locales sur le versant français ou bien en s'acquittant de licences de tirs dans les réserves espagnoles.

Rappelons qu'en pratique la chasse n'est interdite que dans un petit nombre d'espaces protégés pyrénéens : c'est le cas dans les parcs nationaux et dans quelques réserves ou espaces protégés dont le régime de protection est sur ce point similaire[562]. Sur le versant français, elle n'est d'ailleurs prohibée que dans les réserves antérieures à la loi de 1976. Cette interdiction est généralement bien respectée car elle a été mise en place en accord avec les gestionnaires d'espaces et les organisations cynégétiques. Dans la réserve de la Massane, l'interdiction de chasse s'est faite, dès 1973, en concertation avec les chasseurs locaux qui y ont placé leur réserve d'ACCA. Dans plusieurs autres réserves catalanes des zones non

[561] A titre de référence, les sept refuges inclus dans le parc d'Aiguëstortes et sa zone périphérique, ont dégagé au cours des années 1990 entre 100 et 150 k€ de recettes en moyenne chaque année.
[562] Cf. Annexe 06 : régimes réglementaires des ENP pyrénéens.

chassées ont été mises en place [563], bien qu'il y ait parfois eu des désaccords à ce propos.

Ainsi à Jujols cette disposition ne fut pas inscrite dans le décret de création ; le premier conservateur de la réserve souhaitait qu'une partie de la réserve soit placée en zone de non chasse mais il n'a pu obtenir l'assentiment de l'ACCA et du conseil municipal. A Mantet, le décret de création avait fixé un secteur non chassé mais l'ACCA locale a cependant formulé à plusieurs reprises des demandes portant sur le déplacement de ce secteur, ce qui fut rejeté par le CCG[564], ou à défaut, sur la possibilité d'y autoriser la chasse à l'isard, demande qui a été soutenue par le conseil municipal.

Dans les zones abritant des parcs nationaux et des grandes réserves, les chasseurs considèrent qu'ils ont été bénéficiaires sur le long terme de l'interdiction de chasse puisqu'elle a permis la reconstitution des populations d'isards et l'augmentation des effectifs en périphérie des parcs. Dans le cas du Parc national des Pyrénées s'ajoute à cet aspect le rôle financier de la redevance pour privation du droit de chasse qui a bénéficié aux collectivités propriétaires. Bruno Charlier a ainsi montré que l'interdiction avait rapporté en définitive aux collectivités, souvent à la fois propriétaires des terrains dans le parc et dans la zone périphérique proche, tant sur le plan financier que sur le plan cynégétique[565].

Dans le parc national des Pyrénées, bien qu'exista un temps la nostalgie de la réserve de chasse d'Ossau, quelques élus demandant même le maintien de tirs de régulation dans ses anciennes limites[566], les cas de braconnage ont toujours existé de manière sporadique[567]. Le seul cas relativement sérieux dont nous ayons trouvé trace concerne la vallée d'Ossau où des braconniers, agissant en « *bandes organisées* »[568] ont sévi dans le parc à la fin des années 1970. Des cas ponctuels de braconnage sont occasionnellement constatés dans d'autres réserves de chasse[569]. De l'avis des gestionnaires, ces événements sont visiblement plus le fait de l'expression d'une appropriation symbolique du pays, du territoire, que d'un rejet global de la réglementation. C'est essentiellement une provocation à destination des pouvoirs publics, parfois même des élus locaux, voire dans certains cas la marque d'une action purement individualiste. Cette attitude a pu ponctuellement mener à des situations conflictuelles, menaçant de dégénérer en conflit politico-administratif

[563] Cf. Annexe 06 : régimes réglementaires des ENP pyrénéens.
[564] CCG des Réserves de Py et de Mantet, réunion du 24/10/1986.
[565] CHARLIER B., 1990, op. cit.
[566] Commission permanente du parc national des Pyrénées, réunion du 08/06/1968.
[567] PNP, Rapports de gestion pour le Conseil de l'Europe (1977-1990).
[568] Commission permanente du parc national des Pyrénées, réunion du 07/07/1976.
[569] A titre d'exemple, nous avons trouvé trace de cas dans les réserves du Mont Vallier en 1992 et d'Orlu en 2000 ; le conservateur de la réserve naturelle de Prats-de-Mollo relate également des « *rumeurs insistantes* » sur des cas de braconnage dans la réserve.

comme ce fut le cas lors de l'affaire de la battue à l'ours organisée en vallée d'Ossau en 1982.

Côté espagnol, nous avons déjà exposé le mode de fonctionnement des réserves de chasse[570]. L'augmentation des effectifs d'isards a permis celle des bagues de tit accordées aux chasseurs extérieurs. Les demandes de permis sont cependant nombreuses, ce qui reporte une partie de la pression sur la zone frontière, certains chasseurs espagnols n'hésitant pas à pratiquer leur activité illégalement du côté français, comme en témoigne ce conservateur qui confirme avoir « *déjà surpris, à plusieurs reprises, sur la frontière, des gens qui tiraient des isards côté français hors période de chasse*. »[571]

En Andorre, les réserves sont plus ou moins respectées bien qu'il y ait nettement plus de chasseurs qu'il n'est accordé de bagues de tir. La chasse n'y est théoriquement ouverte qu'une semaine par an, à l'occasion de la fête des cornus qui constitue une véritable tradition entraînant une pression temporaire très importante dans la montagne. Il y a en outre des cas de braconnage de chasseurs andorrans hors de leurs frontières, plus particulièrement en Pyrénées-Orientales.

La chasse est désormais présentée comme l'un des moyens de valoriser des espaces en déprise socio-économique et un outil de gestion de l'espace naturel[572]. Ce discours est défendu y compris au sein des administrations du génie rural et de l'environnement. Le tourisme cynégétique moderne s'est développé d'abord sur le versant espagnol où il a été favorisé par le système des licences de tirs octroyées dans les réserves nationales. Gabriel Chapeau estimait dès le début des années 1980 que « *le désir de promouvoir un tourisme de chasse à haut niveau est évident* »[573]. La chasse y est par ailleurs devenue une source directe de revenus non négligeable pour les collectivités locales[574].

Le développement de grandes chasses privées est par ailleurs un phénomène observé en Espagne depuis les années 1980. Au début des années 1990, les perspectives de mutation à grande échelle des outils traditionnels de gestion de la chasse vers une réorganisation sous la forme de chasses privées entraînèrent une forte spéculation sur les *cotos de caza*, dans les Prépyrénées notamment. Les dynamiques écologiques ont cependant été souvent négligées par les nouveaux gestionnaires et la mauvaise gestion des populations entraîna la propagation d'épizooties et l'augmentation des taux de consanguinité.

---

[570] Cf. Chapitre Deux.
[571] Entretien Conservateur de la réserve naturelle de Prats-de-Mollo-La Preste, 2000.
[572] Ce qui a notamment été rappelé et affiché lors du 5ème Congrès mondial des parcs (UICN/WCPA, Conclusions du Ve Congrès mondial sur les parcs, Durban, sept. 2003) où a été débattue la définition d'une "chasse durable".
[573] CHAPEAU G., 1985, op. cit.
[574] Les recettes retirées des licences de chasse sont en augmentation ; dans les réserves catalanes, elles rapportaient en moyenne aux propriétaires 0,4 €/ha/an en 1991 et près de 1 €/ha/an en 1999.

Malgré ces écueils, Pablo Jodra-Arilla estime cependant que « l'*exploitation cynégétique pourrait être pour les zones de montagne défavorisées un moyen de soutien à l'agriculture* […] *toute une stratégie de valorisation économique des* montes *pourrait ainsi être mise en œuvre* »[575]. Cette évolution pose la question de l'encadrement de la gestion des chasses privées, spécialement dans les zones de protection. Ainsi, la moitié de la superficie classée dans la ZPP du Parc d'Aiguëstortes est répartie entre plusieurs vastes *cotos* de chasse privés.

Les administrations autonomes sont très présentes dans la gestion et l'organisation de l'activité cynégétique. L'Aragon a promulgué trois lois en dix ans sur le sujet, la dernière étant toujours l'objet de débats avec les associations de défense de l'environnement. Elle fait référence au rôle socio-économique de la chasse et reconnaît que les réserves peuvent faire l'objet d'une pratique de chasse encadrée. En Catalogne, l'élaboration d'un programme d'organisation relatif à la chasse à l'échelle de l'autonomie s'est effectuée sur un postulat similaire, en prenant en référence le concept de "chasse soutenable"[576] pour justifier la gestion cynégétique des populations. A une échelle plus modeste, la Navarre a également produit un document similaire[577].

Cette mutation des méthodes d'organisation et de gestion cynégétique sous la forme de produits de loisirs touche également le versant français. On observe tout d'abord depuis une dizaine d'années une demande claire des acteurs locaux pour affirmer une réappropriation des territoires de chasse. Ceux-ci sont âprement défendus, à l'exemple du Haut Béarn où la Fédération départementale des chasseurs a refusé toute ingérence dans la gestion cynégétique de la montagne, obtenant grâce à l'appui des élus locaux l'abrogation des réserves instituées par Brice Lalonde en 1990. Cette position frondeuse s'explique par le coût que l'interdiction a fait peser localement sur la réorganisation des territoires de chasse.

En France, des possibilités de développement de grandes chasses privées existent mais elles ne sont pas parvenues à se concrétiser. C'était l'un des objectifs recherchés par les SCF propriétaires des montagnes de la Rotja et de Mantet ; des problèmes ont survenu en 1999 lorsque la commune de Py accepta un projet de lâcher de mouflons opéré par la fédération de chasse et la SCF à proximité des réserves de Py et de Mantet, cette espèce n'étant pas présente dans les réserves. La chasse représente en revanche une activité rémunératrice pour les administrations du génie rural, principalement l'ONF en raison des grandes superficies de domaniaux dont il a

[575] JODRA-ARILLA P., 1998, "L'exploitation cynégétique dans la conservation du milieu naturel", *Revista de Desarrollo rural y Cooperativismo agrario*, n° 1.
[576] GENERALITAT DE CATALUNYA, Departament de Medi Ambient, 2002, Pla Estretègic de la Caça, 224 p.
[577] GOBIERNO DE NAVARRA, DMAOTV, Plan estratégico de caza 2001-2008, 114 p.

la charge. Les institutions de l'ONF et l'ONCFS avancent trois justifications à la pratique des tirs sous licence guidée, y compris au sein d'espaces protégés :

- écologique, en étant utilisé comme outil participant à la gestion des populations ;
- sociale, en offrant des terrains de chasse aux citadins ;
- économique, en étant la source de nouveaux produits touristiques.

L'ONCFS a par exemple échafaudé un produit de chasse sous licence autour du mouflon dans la réserve nationale de chasse du Caroux-Espinouse située dans le sud du Massif Central. L'expérience mise en place dans la réserve d'Orlu au milieu des années 1990 ne s'inscrit pas vraiment dans cette perspective puisqu'elle a été réservée aux chasseurs locaux[578]. Pour l'ONF par contre, le développement de produits économiques cynégétiques constitue depuis une décennie dans les Pyrénées un objectif stratégique. On remarque que les recettes liées à la chasse dans les départements des Pyrénées-Orientales et de l'Ariège ont connu une augmentation constante sur cette période.

L'Office propose désormais à des chasseurs non locaux la possibilité de chasser dans cinq secteurs de la montagne ariégeoise, dont la réserve du Mont Valier où la chasse de l'isard à l'approche a été autorisée en 1992. Ce mode de chasse a également été mis en place en forêt domaniale du Canigou depuis une dizaine d'années. Une expérience de chasse à l'arc a également été tentée au Valier. Un projet d'école de chasse au grand gibier entre l'ONCFS, l'ONF et la Fédération départementale est à l'étude dans les Pyrénées-Orientales. Cette évolution interroge les gestionnaires d'espaces protégés qui travaillent en partenariat avec l'Office :

> *« Ici, l'ONF n'a pas d'enjeux financiers avec les arbres. C'est l'héritage des aigats, une bonne partie du massif est en forêt de protection, et puis ce sont pour beaucoup des hêtres, des arbres qui ne sont pas de belle venue, qui ont une valeur plutôt naturaliste* […]
>
> *Par contre, s'il y a des enjeux, ce sera plutôt vis à vis des locations de chasse. Les trophées dans notre secteur, il faut être logique, ils rapporteront plus que des bois qui poseront des problèmes d'enlèvement, d'infrastructures. »*[579]

Bien que le développement des produits cynégétiques ne soit pas toujours bien perçu par les agents de l'ONF[580], forestiers et chasseurs partagent des intérêts communs sur cette question. En effet, en explorant la complémentarité apportée à la gestion des milieux forestiers par l'exercice de la chasse, l'ONF mais aussi les syndicats privés cherchent à diminuer les dégradations causées par la faune aux stocks

[578] Nous y reviendrons dans le Chapitre Huit.
[579] Entretien Conservateur de la réserve de Prats-de-Mollo-La Preste, 2000.
[580] Notamment dans la réserve du Mont Valier où plusieurs anciens gardes-techniciens n'adhéraient guère à cette évolution (Entretien Ancien Chef de la Division Environnement, ONF de l'Ariège, 1999 & Directeur-adjoint, Division territoriale ONF Aquitaine-Midi-Pyrénées, 2001).

ligneux et aux dynamiques végétatives. En outre, l'intérêt du développement de formes de chasse financièrement rémunératrices est partagé par les fédérations.

En raison du développement important et de la diversification des pratiques récréatives et sportives, l'espace montagnard pyrénéen est sollicité de manière de plus en plus diffuse ce qui a multiplié les problématiques d'interactions dans l'organisation et la gestion de sa multifonctionnalité. Au-delà de l'exposé des activités touristiques associées à l'espace naturel comme support, notre analyse doit se poursuivre par l'étude des dynamiques touristiques plus spécifiquement inhérentes aux espaces protégés pyrénéens.

6.3. LES ESPACES PROTEGES COMME PRODUITS TOURISTIQUES

L'intérêt de la fonction touristique des espaces protégés se révèle en particulier au travers des codes et de la redéfinition des signifiants de l'espace qu'elle peut véhiculer, et qui viennent se confronter aux objectifs de protection. Les enjeux qui se nouent aujourd'hui autour de ce sujet apparaissent différents de ceux de la période fonctionnaliste car, dans un contexte ayant fait émerger la notion de multifonctionnalité de l'espace montagnard comme nouveau cadre théorique de la construction territoriale, on doit se questionner sur la manière dont la logique de protection est intégrée et participe aux dispositifs qui se créent.

Cette dernière section s'applique ainsi à explorer trois questions de fond : Quelles ont été les innovations apportées par la protection de la nature au tourisme pyrénéen ? Existe t-il des modèles touristiques appliqués aux espaces protégés pyrénéens ? Les espaces naturels protégés pyrénéens sont-ils devenus de véritables ressources touristiques et peut-on en définitive parler de véritables produits touristiques à leur propos?

6.3.1. LES EVOLUTIONS DE LA PLANIFICATION TOURISTIQUE DANS LES ESPACES PROTEGES

Dans l'esprit de nombreux naturalistes et même de gestionnaires de la protection de la nature, le tourisme dans les espaces protégés est couramment considéré comme une activité subie, source de nombreux dérangements voire de dysfonctionnements. Les perturbations des écosystèmes qu'il engendre, qu'elles soient le fait de pratiques contemplatives ou récréatives, dans les espaces protégés sont en effet nombreuses. Nous en avons vu certains aspects dans les pages

précédentes et ne reviendrons pas plus avant dessus, leur étude ayant fait l'objet de nombreux travaux[581].

Tous les espaces protégés pyrénéens ne font pas l'objet d'usages touristiques. Nous avons relevé que certains dispositifs réglementaires les excluent, d'autres sont au contraire intrinsèquement liés à la fonction touristique de l'espace montagnard. Nous nous attachons dans cette section à réordonner les étapes de la construction des espaces protégés comme lieux touristiques[582].

La logique de protection et le tourisme : la diversité des problématiques

Dans le courant de la décennie 1970, le nombre de visiteurs a fortement cru dans les trois parcs nationaux pyrénéens. Alors que la fréquentation a commencé à se tasser sur le versant français, elle a connu une progression encore marquée et rapide dans les parcs espagnols du milieu des années 1980 à la fin de la décennie 1990 ; ce phénomène ne leur est pas propre puisqu'il a concerné l'ensemble des Pyrénées espagnoles. La courbe évolutive de la fréquentation des parcs a en fait suivi les tendances générales observables dans le massif et dont nous avons déjà exposé les principaux mécanismes.

Pour comprendre l'affirmation de la fonction touristique des parcs pyrénéens, il est au préalable fondamental de rappeler deux éléments structurels intrinsèques aux parcs nationaux :

- Les missions d'accueil et de pédagogie à destination du public font partie des principes constitutifs des parcs nationaux.
- Pour certaines catégories de populations, notamment celles originaires de l'Europe du Nord, l'existence des parcs nationaux, sans être déterminante, revêt une certaine importance dans le choix de la destination du lieu de vacances.

A l'exception du parc national des Pyrénées, la logique de création d'espaces protégés à des fins touristiques n'a pas véritablement joué un rôle moteur dans les Pyrénées jusqu'à la fin des années 1980. C'est là une particularité du massif, qui diffère de ce qui a été constaté pour d'autres secteurs européens[583]. Cela ne signifie pas pour autant que la valorisation touristique n'ait joué aucun rôle dans la gestion des dispositifs existants.

Dans le cas du parc national des Pyrénées, rappelons que l'administration avait notamment utilisé l'argument de la fonction touristique des parcs nationaux pour faire accepter le principe de sa création auprès des populations locales. Celui-ci devait

[581] RICHEZ G., 1992, op. cit.
[582] Ce travail concerne essentiellement les parcs et le réseau des réserves des Pyrénées-Orientales ; il n'est donc pas exhaustif.
[583] RICHEZ G., 1992, op. cit.

devenir, notamment pour la montagne bigourdane, l'instrument pivot d'un développement touristique estival destiné à compléter le secteur du tourisme de neige. Ce postulat a créé une situation ambiguë, la fonction d'accueil au sein du parc relevant à la fois d'une mission de service public et, en raison des engagements pris par les pouvoirs publics, devant aboutir en même temps à l'élaboration de produits et de cycles marchands.

En Espagne, nous avons vu que la démarche à l'origine des premiers parcs nationaux ambitionnait d'en faire pour la population espagnole des lieux de ressourcement et d'éveil à des sentiments esthétiques et patriotiques. Ordesa accueillit dès les années 1930 un *parador* et un autre fut installé de l'autre côté du massif du Mont Perdu, au pied du cirque de Pineta[584]. Le choix de faire évoluer les deux parcs nationaux pyrénéens vers des produits touristiques a été inscrit dans les dispositions du Plan Pyrénées[585]. A cette époque, le tourisme estival était encore assez faible sur le versant méridional, les flux étant essentiellement dirigés vers quelques "hauts-lieux pittoresques", d'accès aisé et représentatifs d'une esthétique romantique de la haute montagne déjà incarnées par les parcs (la *pradera* d'Ordesa, le *planell* des Aiguëstortes ou encore la zone des lacs de la vallée de l'Escrita étaient autant de lieux proposant des paysages conformes aux schéma recherchés) ou associés à des pratiques culturelles relevant principalement du domaine religieux.

Chaque espace protégé a en fait suivi un itinéraire original quant à sa valorisation touristique, car les contextes socio-économiques et les enjeux ont différé selon les sites et également en fonction des périodes. Jusqu'à la fin des années 1980, les parcs nationaux ont considéré la question touristique en fonction des orientations de gestion inhérentes aux objectifs fixés à leur existence ; c'est là un héritage de la période fonctionnaliste. Les gestionnaires du parc national des Pyrénées ont appliqué dès la fin des années 1960 un programme planifié d'équipements touristiques, employant à cette fin divers instruments tels que la réalisation d'un important réseau de sentiers pédestres et la construction ou la réfection de plusieurs refuges ; l'aménagement de "portes du parc", destinées à proposer au public des supports d'information et des lieux de visite, a démarré dès 1971 avec la construction de la première "Maison du parc", conçue comme un outil d'accueil et de sensibilisation du public aux problèmes liés à la protection de la nature. La mise en place de ces aménagements avait vocation à structurer le parc comme un espace touristique rationalisé qui s'intégrerait au tissu économique local et le redéfinirait.

---

[584] Le premier réseau de *paradores* a été initié par l'Institut National du Tourisme, créé en 1928. L'objectif de cet organisme était de construire un système de produits touristiques culturels et historiques dans l'ensemble du pays, en s'axant plus particulièrement sur le développement de l'accueil dans des zones identifiées comme d'intérêt touristique majeur, à destination d'un public fortuné.
[585] Cf. Chapitres Un et Deux.

Au début des années 1980, Gabriel Chapeau estimait que le parc d'Aiguëstortes était « *touristiquement mal exploité* », ce qui est une illustration supplémentaire du fait que ce parc soit longtemps demeuré une construction théorique. La fonction touristique du parc d'Aiguëstortes a ainsi reposé, jusqu'à la fin de la décennie 1980, sur des dispositifs empiriques, organisés autour de petites entreprises familiales concurrentes et structurés selon une logique de consommation immédiate ; il s'agit d'un type d'organisation touristique que l'on retrouve dans d'autres isolats territoriaux pourvus de "hauts-lieux" comme Gavarnie : « *Tout se passe comme si les* ayuntamientos *périphériques considéraient que le parc national est l'affaire exclusive d'Espot et de Barruera, lesquelles n'envisageraient le parc que comme un moyen supplémentaire de profit* »[586] ; cette situation a perduré jusqu'à la fin des années 1980. Même chose pour le parc d'Ordesa qui, sur le plan touristique, n'a longtemps profité qu'aux villages de Torla et Broto. La gestion de type conservatoire de ce parc mais aussi les activités récréatives qui y étaient alors effectuées (randonnée et pyrénéisme) ont longtemps limité l'utilisation touristique du parc à l'axe *pradera* de Ordesa-cirque de Soaso-refuge de Góriz.

Ces deux parcs ont eux aussi été progressivement dotés d'équipements d'accueil et d'information, notamment avec la mise en place des programmes d'investissements publics et de subvention au cours des années 1980. En outre, l'agrandissement conséquent des parcs et la création des ZISE a fait de ceux-ci les pierres angulaires d'ensembles géographiques plus complexes, qui ont constitué de nouvelles formes d'intercommunalités organisées autour des régimes spécifiques relatifs à l'utilisation de l'espace. Cette évolution, également marquée par l'ouverture sociale en direction des acteurs locaux, a impliqué une redéfinition de la fonctionnalité touristique des parcs d'autant plus que celle-ci était désormais clairement inscrite dans les nouveaux statuts juridiques.

Dans les années 1980, l'apparition des nouveaux espaces protégés sur les deux versants, malgré leur grand nombre, n'a que faiblement influencé les tropismes touristiques existants, principalement déterminés et structurés par les effets de mode. Ceux-ci se sont diversifiés avec l'apparition de nouvelles activités. A l'exception des parcs nationaux, rares sont les exemples de zones géographiques ayant réellement été valorisées sur le plan touristique par la seule création d'un espace protégé. Cela a pu être le cas à un niveau très local ; les réserves de Nohèdes et dans une moindre mesure de Mantet en sont des exemples.

D'ailleurs aucun espace protégé fortement fréquenté n'est véritablement caractérisé par une monoactivité touristique[587] nettement affirmée, même si les

[586] CHAPEAU G., 1985, op. cit.
[587] Cf. Annexe 08 "Profils territoriaux des parcs pyrénéens".

activités de services liées au secteur touristique ont atteint dans quelques *municipios* des niveaux très élevés. Mais la création d'espaces protégés a constitué un outil de revivification, de dynamisme et de mobilisation sociale dans des secteurs en voie de désertification avancée, à l'exemple des villages de Jujols, de Mantet ou des vallées de Vió et de Puértolas en périphérie du parc d'Ordesa. Les parcs nationaux et naturels de l'intérieur de la chaîne ont en outre renforcé les économies des stations polytouristiques localisées à leurs portes, tels Laruns, Luz-Saint-Sauveur, Saint-Lary ou Benasque.

Le binôme protection/tourisme s'est édifié de manière différente dans les parcs prépyrénéens. La création du parc de la Sierra de Guara a indéniablement offert son premier label touristique à une zone géographique marquée par une dévitalisation importante, mais riche d'éléments patrimoniaux pouvant servir de supports à la constitution de ressources touristiques exploitables. La sierra faisait déjà l'objet d'une pénétration croissante par les nouvelles activités de pleine nature (canyoning et treks principalement).

Le parc naturel du Cadí, déjà fortement fréquenté et investi par les populations de l'agglomération barcelonaise au moment de sa création, a permis d'éviter l'urbanisation résidentielle dans certains secteurs et de poser un premier cadre théorique pour tenter de mieux gérer les sollicitations récréatives croissantes dont le massif faisait l'objet. A l'origine, la protection de la zone volcanique de la Garrotxa n'avait pas vocation à participer à la construction d'un produit touristique. La création du parc naturel a cependant apporté au bassin d'Olot une meilleure identification à l'extérieur, ce qui s'est révélé un atout important dans la construction de la démarche touristique de la *comarca* de la Garrotxa. Il a également joué un rôle prospectif essentiel en fonctionnant comme outil de participation intercatégorielle, notamment dans le domaine du tourisme, autour duquel lequel décideurs et socioprofessionnels locaux se sont beaucoup mobilisés et investis afin de diversifier et de mieux coordonner leurs prestations.

Les deux versants de la chaîne se distinguent en outre par une sollicitation différente des espaces protégés situés en zone de moyenne montagne. Ceux du versant Nord, peu nombreux, font assez peu l'objet de pratiques touristiques, à la différence de ceux du versant sud qui attirent un nombre de visiteurs croissant depuis les deux dernières décennies : le poids des pratiques contemplatives et des activités récréatives y est considérable mais celui des nouvelles pratiques sportives l'est tout autant car elles jouent un rôle très important comme élément d'attraction des touristes étrangers.

Les démarches d'innovation dans la fonction touristique des espaces protégés

Tous les espaces protégés sont soumis au jeu constant d'inflation et de mutation des pratiques touristiques. Face à la diversification de ces dernières et à l'augmentation de la pression sur le milieu montagnard, les dispositifs réglementaires sont devenus de plus en plus étoffés, notamment vis à vis des activités sportives et de leurs conditions d'exercice. Cependant, ces réglementations demeurent très souvent le fruit d'une régulation obtenue sur la base de la négociation avec les partenaires locaux. Ils veillent donc en même temps à maintenir des possibilités de pratique pour la plupart des activités en question.

Les pratiques touristiques sont également fonction des idéologies territoriales. La protection de la nature a généré en conséquence ses propres schémas de pratiques touristiques idoines. Cela était déjà le cas avec les pyrénéistes dès le début du 20ème siècle[588]. La dynamique née avec l'essor des pratiques écotouristiques dans les pays occidentaux a mis une quinzaine d'années à prendre forme dans les Pyrénées françaises. Dès le début des années 1970, l'administration avait promu dans les Pyrénées de nouveaux formats de stations touristiques, bien moins ambitieux du point de vue des aménagements projetés que ceux du Vème Plan, mettant en avant l'indispensable complémentarité des saisons pour parvenir à la formation de systèmes touristiques viables. C'est par ailleurs à la fin de la décennie que prennent forme les premières démarches de valorisation et d'exploitation de l'image d'une ruralité montagnarde authentique, autour de laquelle apparaissent des produits revendiquant une image de compatibilité avec la préservation de milieux montagnards, démarches présentées comme l'antithèse des pratiques fordistes.

L'écotourisme dans les Pyrénées est néanmoins très limité du fait de la forte anthropisation des milieux, y compris dans les zones protégées[589]. Les outils qui ont été développés se sont plutôt appuyés sur la promotion d'un tourisme vert, orienté vers le naturalisme de découverte et le petit patrimoine rural. Les sentiers d'interprétation[590] et les sentiers à thème ont constitué un premier niveau d'équipement. Les premiers aménagements de ce type ont été conçus dans la deuxième partie des années 1970, sous la forme d'arboretums tel le jardin botanique de Gavarnie. Les jardins botaniques ont ainsi constitué un premier type d'équipement alliant agrément, souci pédagogique et souci scientifique. Bien qu'il

[588] Cf. DUHAMEL G., 1932, *Le parc national du silence*, essai non publié.

[589] L'écotourisme est un concept d'origine anglo-saxonne, bâti autour d'une représentation de la nature qui est celle de la *wilderness* ; elle avance comme principes fondamentaux la responsabilisation du pratiquant, la promotion d'une éthique de la protection de la nature et la recherche des valeurs intrinsèques de la nature sans qu'il soit fait appel à des artifices.

[590] L'interprétation est une méthodologie didactique elle aussi importée d'Amérique du Nord, permettant de présenter à des néophytes un sujet scientifique de façon à lui permettre d'apprécier les phénomènes et les mécanismes décrits ou observés ; elle emploie notamment des supports ludiques.

s'agisse d'aménagements généralement peu contraignants pour le milieu, permettant de diluer les flux de fréquentation, leur mise en place ne s'est fait que très progressivement et de manière limitée car de tels équipements ne correspondaient pas aux formats traditionnels des aménagements touristiques et beaucoup d'acteurs affichaient une attitude dubitative à leur propos[591].

D'autres expériences ont été conduites au cours de cette période. Ultérieurement, la réserve de Nohèdes a été le premier espace protégé du côté français à organiser un véritable tourisme naturaliste, dès la fin des années 1980. Mais c'est une spécificité locale : dans les réserves de Jujols et de Mantet, la valorisation s'est plutôt effectuée sous la forme d'un tourisme rural et de découverte. L'encadrement des pratiques naturalistes permet de limiter et de prévenir les dégradations liées aux prélèvements, des problèmes de ce type étant régulièrement rencontrés par les gestionnaires :

> « *Notre réserve est un super site au niveau géologique* […] *Il y a régulièrement des gratteurs de cailloux. En juillet* [2001]*, on a retrouvé près de trente m² qui avaient été creusés, complètement retournés, en plus pour une roche sans grande valeur* [épidote] *; c'était des autrichiens, ils ont prétendu être étudiants, ne pas connaître la réserve, en fait probablement des collectionneurs.* »[592]

La chasse photographique constitue un autre problème lié au tourisme naturaliste, de plus en plus fréquent dans les zones protégées pyrénéennes au cours des années 1990. Sur le versant français, les réglementations y ont progressivement fait référence, pour éviter la conduite de pratiques à risque[593].

Des sorties guidées commencent à être effectuées à partir des années 1970 dans les parcs nationaux. C'est notamment pour développer ce type d'activité sur son territoire que le parc national des Pyrénées a participé au montage de l'un des premiers Centres permanents d'initiation à l'environnement de France, à Bagnères de Bigorre. L'accompagnement des visiteurs s'est progressivement généralisé à la plupart des espaces pourvus de gestionnaires, les parcs naturels, les réserves naturelles (en France) mais aussi les réserves domaniales et certains espaces protégés de dimension plus réduite comme les *paratges naturals*. Les formules de l'accompagnement se sont également diversifiées. Ainsi, dans la réserve de Prats-de-Mollo, les sorties thématiques ne portent plus seulement sur des objets naturels mais aussi sur des éléments anthropiques du patrimoine montagnard :

> « *Ici on a mis en place des sorties guidées sur le thème pastoral pour le grand public ; cela se passe bien, on fait intervenir un éleveur et un berger dans la ballade.*

[591] Cf. réunions de la Commission permanente du Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées.
[592] Entretien Conservateur de la réserve naturelle de Prats-de-Mollo-La Preste, 2000.
[593] Cf. Arrêté du 06/10/1994 de création de la réserve naturelle volontaire du Pibeste.

On parle de l'impact du pastoralisme sur les paysages, l'intérêt, la place de l'élevage. »[594]

L'équipe de cette réserve, dont l'un des membres s'occupe spécifiquement de l'accueil du public en période estivale, a diversifié son offre : elle organise des sorties à la journée ou la demi-journée mais également de petits treks de plusieurs journées. Cette formule, encore peu développée dans le massif, est appréciée par les randonneurs amateurs. La réserve s'est en effet associée à d'autres prestataires qui fournissent des ânes de bât, offrant à ce type de produit un aspect champêtre et convivial.

Tous les gestionnaires d'espaces protégés, quelque soit leur statut, se sont mis à développer des supports d'interprétation et des activités d'animation, et à se doter de compétences d'encadrement de plus en plus variées :

« *On vient de prendre* [2001] *un animateur-technicien pour pouvoir organiser des sorties.* […] *Mais on manque encore de moyens pour l'animation pédagogique : on a pas de rétroprojecteurs, pas de photothèque* […]

On a monté un sentier de découverte avec un bureau d'études [bureau AMIDEV] *et on fait des maquettes pour d'autres sentiers : un sur les thèmes généraux de la montagne, un autre sur le petit patrimoine bâti et la mise en valeur traditionnelle.* […] *L'objectif c'est que depuis chaque village, il y a ait un sentier qui parte.* »[595]

« *Personnellement, j'estime que dans toute réserve il faut un gars qui s'occupe spécifiquement de l'animation. Le conservateur n'a pas de temps à dégager pour s'occuper seul de cela.* »[596]

« *On a fait un petit guide pour expliquer les itinéraires. Il y avait déjà des chemins classiques, genre grande randonnée et qui traversaient la réserve. Bon ça c'est pour les randonneurs chevronnés. Ce qu'on a fait à notre niveau, c'est surtout des sentiers de proximité, proches du village et qui ne pénètrent pas trop dans la réserve. C'est à but plus pédagogique, on a un sentier sur l'eau, deux heures de marche, c'est très bien pour les ballades familiales.* » [597]

En dépit des faibles niveaux de fréquentation que connaissent les sorties guidées organisées par les gestionnaires pour le grand public[598], ce type de prestation continue à susciter l'approbation d'une forte proportion de visiteurs. On remarque

[594] Cf. Arrêté du 06/10/1994 de création de la réserve naturelle volontaire du Pibeste.
[595] Entretien Président du SIVU du Massif du Pibeste, 2002.
[596] Entretien Conservateur de la réserve naturelle de Prats-de-Mollo-La Preste, 2000.
[597] Entretien Conservateur de la réserve naturelle de Nohèdes, 2000.
[598] Cf. Tableau - La fréquentation des centres d'accueil des ENP.

TABLEAU 21 - LA FREQUENTATION DES CENTRES D'ACCUEIL DANS QUELQUES ESPACES PROTEGES PYRENEENS

	Centres d'interprétation & Maisons d'accueil	Rapport visiteurs ENP	Activités IE (1)	Rapport visiteurs ENP
Parcs				
PN Pyrénées	383 840 (2)	32	480	0,04
PN Ordesa	81 800	13	?	
PN Aiguëstortes	75 600	19,6	4 770	1,3
PNA Garrotxa	90 000	22,5	9 700	2,5
PNA Cadí-Moixeró	9 580	2,4	640	0,2
PNA Sierra de Guara	10 000	3,9	-	
PNA Posets-Maladeta	14 000	?	-	
PNA Señorio de Bértiz	15 400	23,8	-	
PNA Urbasa y Andia	?	-	350	0,5
Réserves naturelles				
La Massane	sans objet	-	100	0,005
Ossau	20 000	-	-	
Py	250	25	-	
Mantet	2 000	40	-	
Prats-de-Mollo-La Preste	700	35	1 100	55
Nohèdes	-	-	300	
Jujols	1 000	67	-	
Eyne	2 000 (3)	-	-	
Nyer	500	-	-	

Notes
Les niveaux de fréquentation calculés sur la base des chiffres communiqués pour les années 2000 ou 2001.

(1) Activités IE : activités d'initiation à l'environnement (accompagnement pédagogique principalement) ; les chiffres rendent compte de l'accueil de visiteurs touristiques et n'incluent pas l'accueil des publics scolaires.

(2) Concernant les Maisons du Parc national des Pyrénées : Il y a eu une nette différence de fonctionnement entre les maisons béarnaises et haut-pyrénéennes.
En Aspe, la maison d'Etsaut est un peu obsolète ; située haut dans la vallée, elle a été concurrencée par d'autres sites d'accueil des collectivités locales notamment l'écomusée de la vallée d'Aspe et le parc zoologique de Borce. En Ossau : le point d'accueil a longtemps été éloigné, rejeté loin du cœur de la vallée à Gabas dans un site étriqué et trop modeste. Le transfert en vallée, à Laruns n'est intervenu qu'en 2001.
Dans les Hautes-Pyrénées, à partir de la fin des années 1980, les maisons existantes sont réaménagées. Le site d'accueil du Tech en val d'Azun souffrait des mêmes mots que Gabas et a été descendu en vallée à Arrens en 1994. En fait, profitant des opérations de restructuration des Maisons, ce sont des structures multifonctionnelles qui ont été installées dans les sites, qui comme au Tech, connaissaient un assez bas niveau de fréquentation. Celle d'Arrens regroupe ainsi le parc, l'Office du tourisme et l'association des fermiers ; celle de Gavarnie le PNP, l'Office du tourisme et la mairie.

(3) Bureau de la réserve et section du Musée de Cerdagne installée à Eyne.

que le taux de participation des visiteurs aux activités d'animation est nettement plus élevé dans les réserves naturelles catalanes, et dans une moindre mesure, dans les parcs naturels, que dans les parcs nationaux. Les chiffres obtenus pour ces derniers sont conformes aux observations effectuées ailleurs en Europe. Même s'il recouvre une diversité de pratiques, dont certaines constituent une approche "particulière" de la pédagogie de l'environnement à l'exemple des safari-photos en véhicules tous terrains organisés dans le parc du Cadí, ces résultats montrent l'importance des activités d'accompagnement dans les petits espaces protégés. Elle est due à la forte mobilisation qu'ont toujours affichée les gestionnaires et plus particulièrement les agents de terrain sur ce registre, quel que soit leur statut juridico-administratif. En outre, les attentes d'un public généralement moins diversifié que celui des parcs nationaux, surtout dans le cas des réserves, ont favorisé cette tendance même si l'on ne dispose que de peu de données à ce sujet. Il est cependant établi que la plupart des petits espaces protégés ne sont pas des hauts-lieux touristiques, ce qui y limite la place des pratiques contemplatives. De l'avis des agents de terrain et des quelques études effectuées sur ce sujet, une proportion importante de visiteurs s'y déplace dans une optique en partie didactique.

Durant la période "écotouristique", les gestionnaires ont eu le souci de limiter les aménagements et de favoriser une mise en valeur des alentours des villages. Ainsi, certaines zones jusqu'alors très peu fréquentées ont commencé à attirer des visiteurs ; après la réoccupation du village et la création de la réserve, Mantet, malgré son isolement, reçoit dès cette époque de 100 à 200 personnes par jour en été. Le constat était que l'isolement extrême plaît aux visiteurs. Les prestations agritouristiques et la découverte du petit patrimoine vernaculaire (mise en place d'un petit circuit dans la vallée de l'Alemany), ont constitué les supports du développement touristique de la commune.

Dans les réserves catalanes, le regroupement des structures gestionnaires au sein d'une confédération à partir de 1991 a permis de mieux organiser leur logistique, notamment du point de vue de l'accueil et de l'accompagnement en professionnalisant ce volet de leur activité. En dépit des apports en moyens humains et des investissements effectués dans un but pédagogique, le plan de gestion de la réserve de Nohèdes reconnaissait en 2000 que « *la politique d'accueil du public sur le terrain menée jusqu'à présent a été plus intuitive que raisonnée* »[599], constat qui peut être étendu à l'ensemble des réserves.

Dans les zones protégées connaissant une fréquentation importante, les gestionnaires ont eu tendance à mettre en place des balisages stricts, sur le modèle

[599] AGRN, 1998, Plan de gestion de la réserve naturelle de Nohèdes.

des parcs périurbains du Nord de l'Europe, afin de remédier au problème croissant du risque de dispersion des visiteurs. Par l'entremise de son "Plan d'usage public", le petit parc naturel du Señorio de Bértiz a essayé de canaliser l'essentiel de la fréquentation à l'intérieur d'un jardin botanique pour préserver les secteurs forestiers. Dans des zones de pression plus diffuse, les stratégies mobilisées ont été différentes. Dans la réserve de Nohèdes par exemple, l'association gestionnaire s'est entendue avec les municipalités pour tracer des itinéraires à l'extérieur de la réserve, dans le souci de limiter la fréquentation à l'intérieur de la zone protégée, tout en aménageant la zone des lacs, traditionnel lieu de pêche et de promenade, pour qu'elle continue à jouer son rôle de point de fixation.

Une autre voie poursuivie en vue du développement du tourisme vert a été l'installation d'écomusées. Ces structures se sont multipliées dans l'ensemble du massif à partir de la fin des années 1980, particulièrement dans les périphéries des espaces protégés et notamment des parcs qui ont encouragé et cofinancé une grande partie des projets[600]. Dans la même veine d'équipements, de nouveaux formats muséographiques ont commencé à être expérimentés dans les centres d'accueil des parcs, bénéficiant des évolutions techniques dans le domaine du multimédia qui permirent l'exploitation de nouveaux styles de produits naturalistiques. Le cas de la "Falaise aux vautours", qui propose à ses visiteurs une liaison télévisée directe avec les sites de peuplement grâce aux réseaux de caméras installés à l'intérieur de la réserve d'Ossau, en est un exemple connu. Voici comment l'agent du parc qui en est l'un des concepteurs en présente la logique et les avantages :

> « *Personnellement je considère que dans une réserve, on ne peut dire qu'on a réussi qu'à partir du moment où trois critères sont respectés : une bonne protection, une bonne gestion des enjeux écologiques, mais aussi une bonne animation avec le partage des connaissances*. […] *Avec ce projet, cela nous permettait de vraiment pouvoir mettre en place l'interdit fixé dans l'arrêté car on avançait des arguments. Les résultats sont probants et on a nettement moins de pénétration dans la réserve en période sensible*. »[601]

Depuis le milieu des années 1990 se développe dans le massif une nouvelle génération de manifestations touristiques associées à la nature. Ils se rattachent aux tendances actuelles du tourisme rural, privilégiant une interprétation rousseauiste de la pratique de la nature, où la protection de l'environnement est un élément sollicité parmi d'autres afin de servir de support à des animations festives d'un style nouveau. L'exaltation de la convivialité et de valeurs rurales présentées comme "authentiques", constitue le support de ces manifestations fortement pénétrées

[600] A l'exemple du parc national des Pyrénées qui finança l'écomusée de la Vallée d'Aspe réparti sur trois villages.
[601] Entretien Chef de secteur Vallée d'Ossau, 2001.

d'une approche rurbaine de la nature. La multiplication des fêtes de la transhumance[602], des "concours d'animaux" (chiens de bergers, moutons) ou plus récemment l'organisation des Automnales du Pays de l'Ours par l'Association pour le développement économique et touristique des Pyrénées Centrales (ADET) en sont des illustrations typiques.

Les bénéfices escomptés de ces nouvelles dynamiques de valorisation ont suffit à justifier aux yeux de certains gestionnaires la poursuite des activités qui en sont les supports symboliques. Les services de l'ONF présentaient ainsi tout l'intérêt du pastoralisme transhumant dans la perspective du « *développement écotouristique du Mont Valier* » :

> « *Le type de pastoralisme* [pratiqué dans la réserve] *se déroulant encore sous la forme de transhumance vers les estives, il est en tout point identique à celui qui s'y pratiquait il y a une quarantaine d'années. On a donc une authenticité de cette activité qui est très intéressante. Les touristes étant de plus en plus à la recherche de cette authenticité régionale en matière d'agriculture et d'élevage, il semble donc indispensable de chercher à la préserver du mieux possible.* » [603]

Ces nouvelles pratiques permettent de drainer une plus forte fréquentation estivale dans certaines zones jusqu'alors délaissées par la plupart des touristes. Ce processus est néanmoins potentiellement la source des mêmes désagréments induits que dans les sites renommés, notamment sur le plan des impacts écologiques (piétinement, dérangements, etc.). L'organisation de plusieurs manifestations rurales associées à l'agropastoralisme montagnard a ainsi permis au Haut-Conflent, dépourvu de tout haut-lieu touristique, d'attirer un plus grand nombre de visiteurs ces dernières années. Tout en encourageant leur poursuite, l'équipe gestionnaire du PNR des Pyrénées catalanes souhaite veiller à ce qu'elles ne nuisent pas aux autres objectifs et notamment à celui de la préservation des paysages et des écosystèmes d'altitude.

Ces initiatives s'insèrent dans un contexte de multiplication des "labels verts" (le réseau des stations vertes, les gîtes Panda dans le parc national[604]),

---

[602] Souvent d'ailleurs au sein d'espaces protégés. Localement des traditions festives entourant des événements locaux ont été conservées, comme à Gavarnie lorsque les troupeaux espagnols franchissement au mois d'août le Col de la Bernatoire. Les premières "fêtes de la transhumance" ont été organisées en Ossau au milieu des années 1990 puis en Ariège depuis 2000 et se sont répandues dans toute la chaîne.

[603] ONF, 1999, Réserve du Mont Vallier – Développement local et valorisation touristique d'un milieu naturel en site protégé : proposition d'un schéma de développement touristique.

[604] Les Gîtes Panda sont des hébergements classés par les Gîtes de France, situés sur le territoire d'un parc national ou d'un PNR, auxquels le WWF accorde ce label s'ils répondent aux conditions suivantes :

- Ils permettent de pratiquer l'observation de la nature dans un environnement naturel de qualité (situation à proximité immédiate)
- Ils comportent un équipement d'observation et d'information spécifique (jumelles, cartes, guides)

La gestion réclame des propriétaires un souci de la préservation de l'environnement : une surveillance régulière de la faune et de la flore des environs du gîte est censée être effectuée par des scientifiques.

caractérisé par l'engagement croissant des professionnels dans des démarches promotionnelles d'un "tourisme de qualité" (telle que la "charte pyrénéenne de l'écotourisme équestre d'altitude") mais aussi d'écocertification, dans le domaine forestier par exemple et même dans celui des sports d'hiver : Piau Engaly, en périphérie immédiate du parc national et de la réserve du Néouvielle, a ainsi été la première station à se lancer dans une telle procédure. Le développement des produits *wellness*, nouvelle forme de tourisme de villégiature venue des Alpes, bien que reflétant une conception nettement moins "rustique" de la montagne et même plutôt mondaine, procède cependant de la même approche sociologique[605].

Dans ce contexte d'écologisation généralisée des produits touristiques, les gestionnaires jusqu'alors réfractaires ou peu disposés à développer la fonction touristique de leurs espaces protégés, ont assoupli leurs positions. Dans la réserve de Py par exemple, l'association gestionnaire et le conservateur ne souhaitaient pas faire de développement touristique même si d'autres fonctions d'accueil étaient traditionnellement assurées pour les publics scolaires et étudiants. Le conservateur ne voulait cependant pas que le centre d'accueil ressemble à « *une structure classique* » ; son idée a été de constituer un "Centre d'initiation à l'écologie montagnarde", promouvant une démarche active de la part des visiteurs et un naturalisme scientifique à but pédagogique. D'autres réalisations ont été effectuées dans la réserve même. Un sentier d'interprétation a été ouvert en 1998 ; il a généré une forte hausse de la fréquentation de la réserve et un allongement de la saisonnalité de sa fonction touristique, notamment en automne. A partir de 2000, une manifestation fondée sur la découverte de la ruralité montagnarde, "la semaine des foins", a été organisée chaque été afin de valoriser les sentiers de la réserve proches du village.

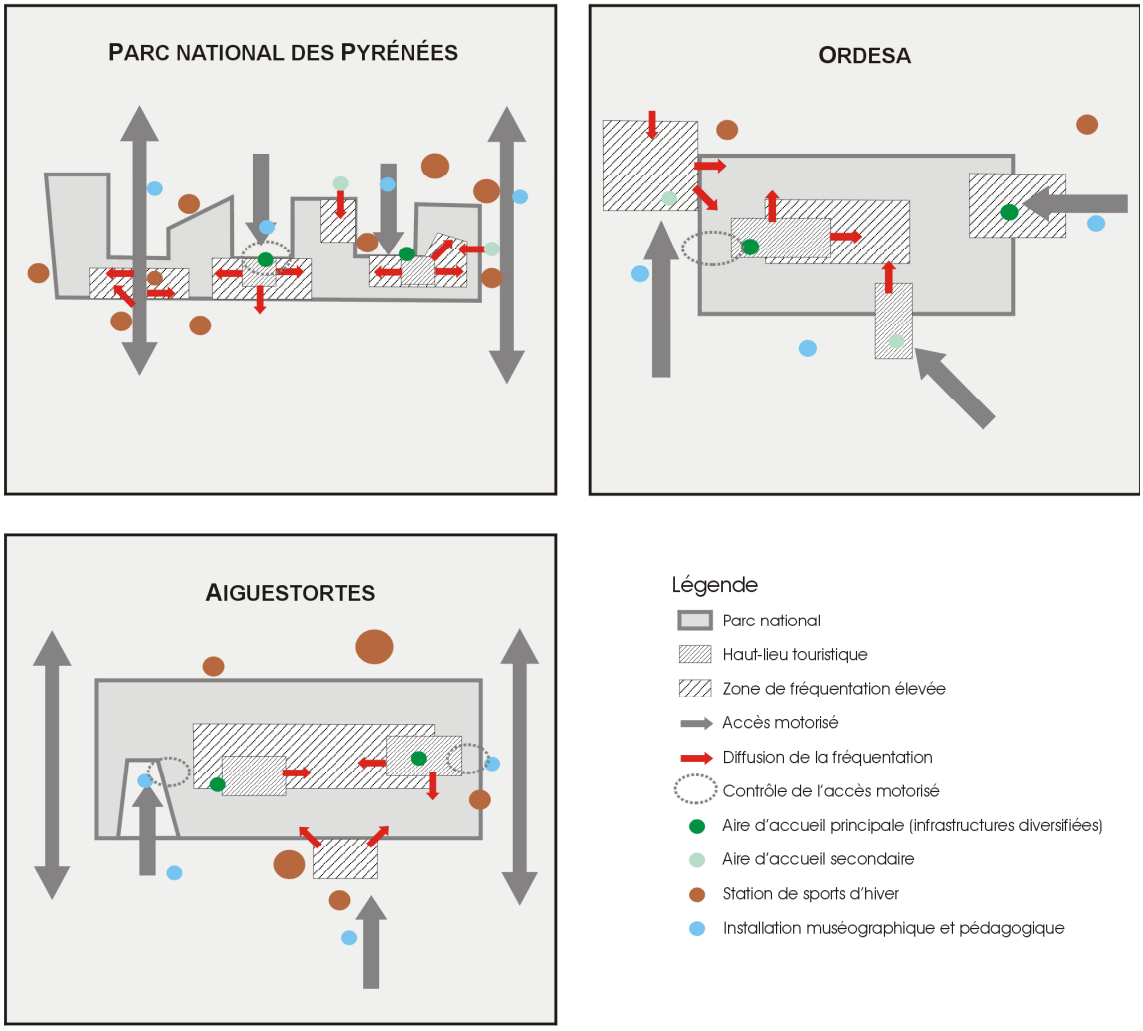
Du côté espagnol, les supports au développement du tourisme rural en montagne sont longtemps restés modiques. L'agritourisme notamment y demeure une activité encore limitée, qui ne se développe que lentement en raison de la quasi absence de structures de promotion et de labellisation. Les trois autonomies ont depuis le début des années 1990 structuré des réseaux de gîtes en milieu rural pour

---

Une quinzaine de gîtes ont été labellisés depuis 1995 dans la zone périphérique du parc, pour l'essentiel dans le Val d'Azun.

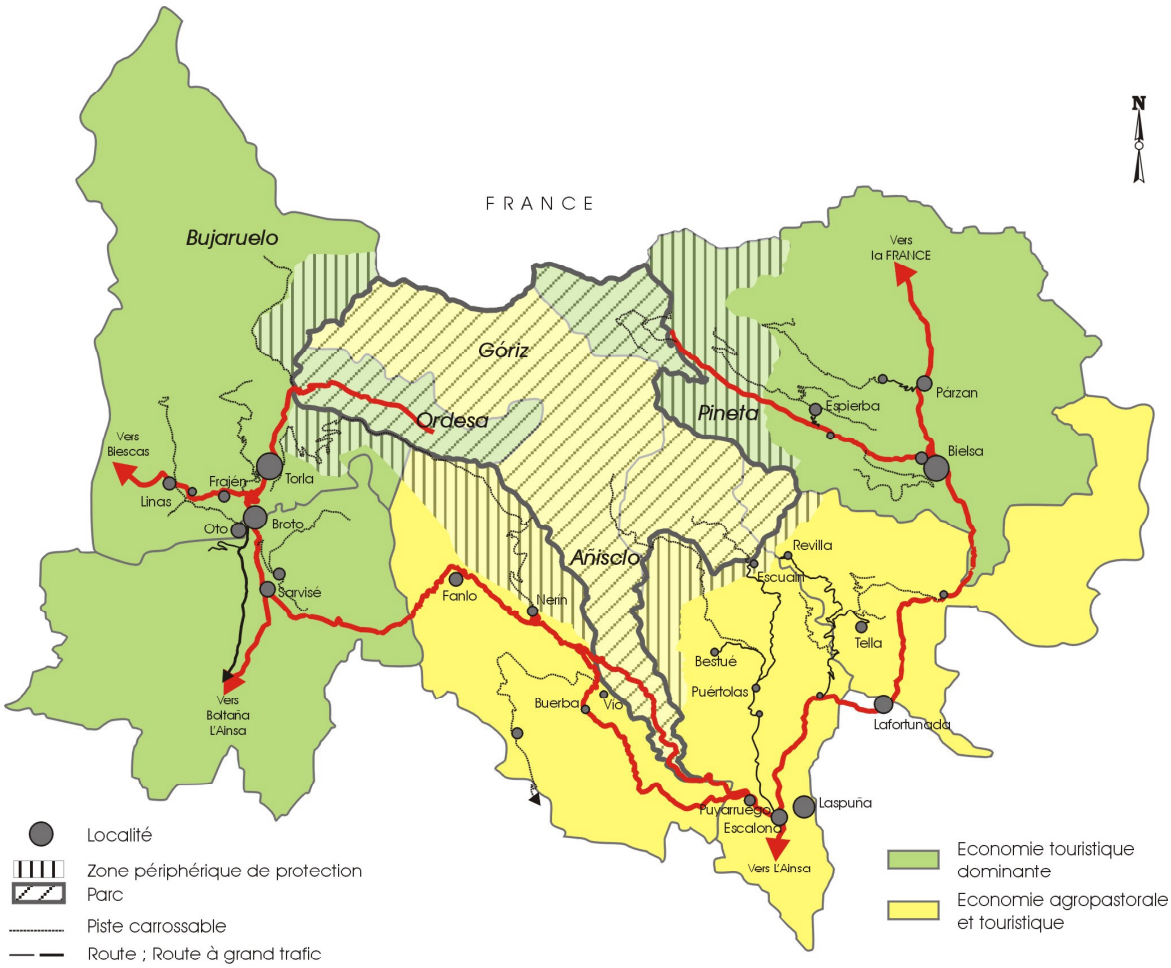
[605] Littéralement "bien-être", le *wellness* est une formule de produit touristique proposant un couplage entre la balnéothérapie et des activités de découverte (activités de pleine nature, tourisme culturel), qui commence à être appliqué dans certaines stations polytouristiques de la chaîne : au Louron, dans la *Valle* de Tena à Panticosa et à Luchon notamment.

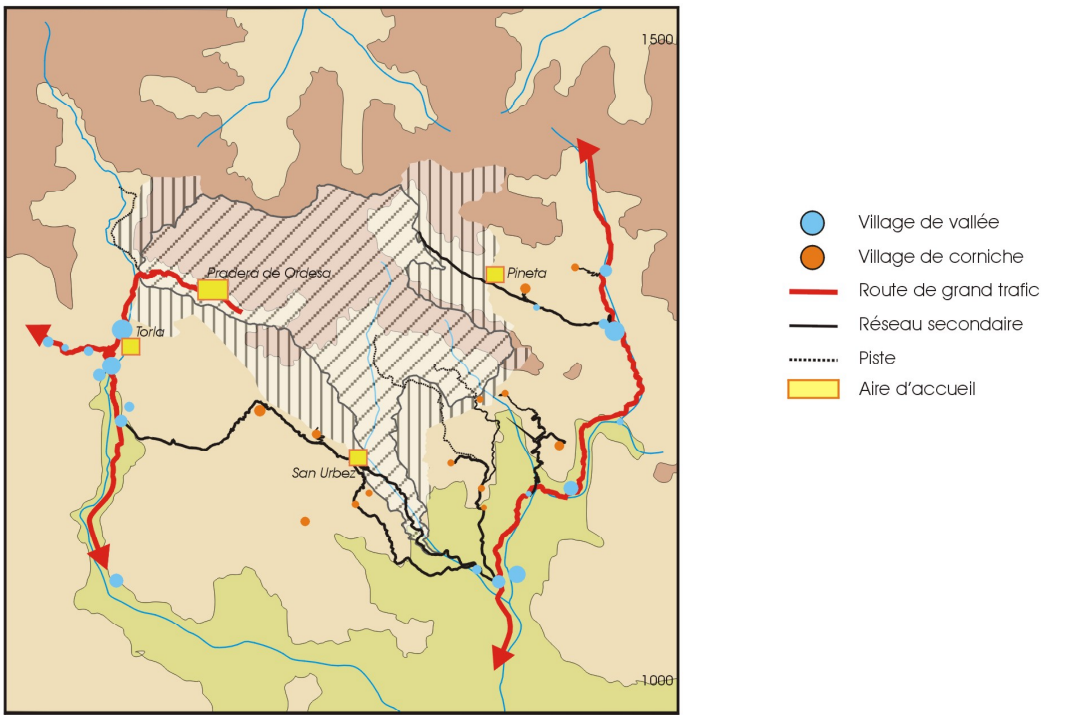
FIG. 19 - SCHEMAS TYPOLOGIQUES DES PARCS NATIONAUX PYRENEENS COMME ESPACES TOURISTIQUES



La principale différence se fait sur les pénétrantes : les parcs espagnols en sont dépourvus alors que le PNP est traversé par plusieurs routes
Si l'on se réfère à la typologie dressée par Gérard Richez, on remarque que les parcs nationaux d'Aiguëstortes et des Pyrénées appartiennent à la catégorie des parcs encerclés par les équipements touristiques tandis que celui d'Ordesa appartient à la classe des parcs bénéficiant d'un équipement touristique léger mais d'une infrastructure d'accueil importante en périphérie
Contingentement et zonage interne sont les outils utilisés par les administrations des parcs espagnols.

CARTE 10 - PARC NATIONAL DE ORDESA Y MONTE PERDIDO
SITUATION ADMINISTRATIVE ET SOCIO-ECONOMIQUE





tenter d'y remédier. Elles ont également favorisé l'élaboration de programmes locaux de développement du tourisme vert, au niveau des *comarcas* en Catalogne et au niveau de la province de Huesca en Aragon. Avec la croissance de la fréquentation et l'apparition de nouvelles pratiques, s'est produit ces dernières années un développement très important de la tourismatique dans les vallées pyrénéennes et notamment dans les parcs. Les programmes locaux de développement rural établis par les GAL LEADER et PRODER ont tous consacrés une partie importante de leurs fonds à l'amélioration des réseaux d'hébergement.

Les infrastructures d'accueil mises en place à l'intérieur ou à proximité des espaces protégés demeurent dans la lignée d'un modèle socio-culturel du tourisme vert bâti autour de la notion de l'interprétation. Celle-ci est le moyen privilégié par les parcs nationaux et les parcs naturels pour accomplir leur mission pédagogique. Des investissements conséquents sont toujours mobilisés à cette fin par les institutions autonomes et l'OAPN*. Dans la périphérie du parc d'Ordesa, tous les villages d'un peu d'importance démo-économique sont équipés d'une ou plusieurs structures muséographiques. La politique de construction de nouveaux « *centres d'interprétation de la nature* » se poursuit et de nouveaux équipements sont prévus ou en cours de réalisation : par exemple à la Junquera (*Paratge natural* de l'Albera), dans le parc naturel du Señorio de Bértiz où une ancienne ferme a été restaurée en 2002 pour accueillir un deuxième centre d'interprétation, ou encore à Torla où la construction d'un nouveau centre en périphérie du parc d'Ordesa a été récemment lancée, de même qu'à Arguis, en lisière du Parc naturel de la Sierra de Guara.

Les tentatives de planification des mutations des pratiques touristiques : les programmes de réhabilitation de sites

La recherche de nouveaux modes de gestion de la fréquentation dans des sites naturels protégés subissant une forte pression touristique a constitué le point de départ de démarches collectives souhaitant dégager des « *espaces à forte valeur patrimoniale* »[606]. A partir de la fin des années 1980 ont ainsi été engagés sur le versant français des "programmes de réhabilitation de sites". Cette démarche, inaugurée sur l'initiative des administrations de l'Environnement et de la Culture, ambitionnait de réagencer des sites dégradés par plusieurs années d'une utilisation non maîtrisée des lieux[607], afin de corriger les effets des impacts écologiques induits et de rendre leur exploitation touristique plus compatible avec les objectifs de leur classement.

[606] L'expression a été employée par plusieurs responsables administratifs et gestionnaires d'espaces protégés rencontrés.
[607] Cf. Chapitre Deux.

Cette démarche de recherche méthodologique d'une gestion touristique intégrée aux enjeux de préservation est partie du constat que ce tourisme des hauts-lieux naturels était caractérisé par la prééminence des pratiques contemplatives et une typologie de visiteurs majoritairement composée de groupes familiaux. Plusieurs programmes ont été montés dans la décennie 1990 : par le parc national des Pyrénées, en association avec les collectivités locales et les administrations de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire et, de l'autre côté de la chaîne, par les collectivités locales et différents services administratifs des Pyrénées-Orientales.

Le Canigou a fait l'objet d'une Opération Grand Site (OGS*), type de démarche dont nous avons déjà présenté les finalités. Au début des années 1990, les communes entourant le massif étaient, à l'exception de la sous-préfecture Prades et des stations touristiques de Vernet-les-Bains et, dans une moindre mesure Prats-de-Mollo-La Preste, faiblement peuplées et ne disposaient que de peu de ressources financières ; leur situation socio-économique était fragile et leur dynamisme socio-démographique était fortement marqué par la hausse de leur fonction touristique résidentielle. Face à la croissance de la fréquentation globale dans le massif, la diversification des pratiques récréatives et la dispersion de plus en plus importante des visiteurs, les statuts du syndicat mixte créé en 1966 pour gérer l'aménagement touristique du massif[608] n'apparaissaient plus adaptés aux besoins et à la complexification des enjeux.

Un nouveau syndicat mixte, le SIPARC[609], fut créé en 1984. Entre temps, le massif du Canigou avait fait l'objet d'une extension importante du périmètre de son site classé. Le SIPARC présenta en 1990 un dossier OGS, qui fut rejeté au niveau ministériel car ses propositions se limitaient à la réalisation de nouveaux équipements touristiques. Une partie des élus locaux ont compris l'intérêt d'élargir les problématiques abordées dans l'OGS et d'y associer plus étroitement d'autres partenaires : l'ONF, les administrations de l'environnement (la DIREN et le SDAP) et d'autres partenaires locaux, notamment les réserves naturelles. Il a fallu près de dix ans avant pour que prenne forme concrètement un nouveau projet d'OGS, contractualisé en 2000. Ses principales lignes thématiques étaient :

- **La maîtrise de la pénétration automobile dans le massif**. Le programme de l'OGS a affiché comme pivot de son action de protection la volonté de limiter les dégradations et les nuisances liées à l'utilisation des pistes, en renonçant aux

[608] Le syndicat mixte du Canigou avait été constitué par les communes riveraines afin de créer une instance susceptible d'être en mesure de dialoguer avec l'ONF, principal gestionnaire du site, et promouvoir l'exploitation touristique du massif. Ses activités se cantonnèrent en fait pendant longtemps au seul pic du Canigou ; les principaux objectifs poursuivis portaient sur la mise en place de nouvelles pistes et d'infrastructures nouvelles (projet de téléphérique), stratégies de valorisation en adéquation avec les grandes tendances de l'époque.
[609] Syndicat intercommunal pour l'aménagement rationnel du Canigou.

projets de nouvelles constructions et en planifiant la réduction progressive des accès existants.

- **La diversification de l'offre touristique**. La vallée du Cady draine l'essentiel de la fréquentation. Afin de mieux diffuser la fréquentation, l'OGS a projeté la mise en place de nouveaux lieux d'attraction, notamment la valorisation des vestiges miniers et l'élaboration de sentiers d'interprétation. Ce volet répond à trois soucis : affecter de nouvelles fonctions à des espaces alors socialement délaissés et abandonnés à un nombre réduits d'usagers (forestiers et chasseurs) ; maîtriser l'extension du site touristique ; réorganiser la fréquentation humaine dans des milieux peu utilisés et soumis à des risques naturels importants.
- **La recherche d'une meilleure organisation de l'accueil**. Ce volet s'est orienté vers la mutualisation des services et des produits proposés dans les différents lieux du massif, notamment afin d'éviter les situations de mise en concurrence et d'organiser l'exploitation de nouvelles filières, notamment en direction des communes dotées de faibles capacités techniques et financières.
- **La faiblesse du volet de conservation active.** Celui-ci demeure l'affaire des réserves naturelles et de l'ONF. Néanmoins, les élus ont consenti des avancées importantes en abandonnant la route intervallée par le Cady, en acceptant la revégétalisation du Pla Guillem et le principe d'une RBD.

Cependant, la réduction de la fréquentation sur la zone sommitale n'est pas assurée de même que le remplacement du système actuel de navettes privées en véhicules tous terrains, concurrentiel, par un fonctionnement différent, régulé selon la capacité de charge du site. L'extension du périmètre du site n'a pas non plus été proposée dans le contrat de l'OGS. Pour les élus locaux, l'objectif principal de l'OGS restait de mieux structurer et valoriser les prestations touristiques, avec pour certains, le souci de maîtriser les flux de fréquentation pour ne pas que se multiplient de manière exponentielle les dégradations et les nuisances.

L'OGS a néanmoins constitué l'outil permettant de structurer l'action collective des différents partenaires du massif, en incitant les collectivités à s'entendre pour bénéficier d'une structure suffisamment forte pour être écoutées auprès des instances régionales, nationales et même européennes, pourvoyeuses des financements de développement rural. Le partenariat a été renforcé par l'entrée dans le SIPARC de nouvelles communes et enfin l'arrivée du Conseil Général à l'occasion de la révision des statuts. Les communes ont également fait preuve d'innovation en s'ouvrant sur un partenariat transfrontalier[610]. La procédure d'OGS a également permis d'enrichir les représentations des différents partenaires,

[610] Dans le cadre des programmes INTERREG « Terres Romanes », notamment « la Route du Fer » et la « Route du Patrimoine Roman en Pyrénées ».

notamment celles des élus. Sur le plan plus particulier de la maîtrise des problématiques environnementales, les bénéfices de cette expérience se sont révélés lors du lancement de la procédure de document d'objectifs sur le massif en 2002.

Dès le milieu des années 1970, la commission permanente du parc national des Pyrénées abordait le problème de la surfréquentation du site du Pont d'Espagne[611], qui a ainsi été le premier secteur du parc qui fit l'objet d'un débat sur la gestion du tourisme. Face à la réticence des élus locaux mais aussi du Conseil Général qui craignaient que des contraintes d'accès ne réduisent l'attrait du site et plus globalement de la vallée de Cauterets, il a fallu dix ans pour qu'un projet de réhabilitation prenne réellement forme. Cette expérience a néanmoins créé une dynamique et le Conseil d'Administration du parc a convenu au début des années 1990 d'étendre ce principe aux autres principaux sites de fréquentation. C'est d'abord dans la partie bigourdane du parc, plus concernée par la problématique touristique que ne l'est la partie béarnaise, que les acteurs locaux ont été sensibles à ce type de projet. Deux sites ont fait l'objet de programmes équivalents dès la même époque : Gavarnie, où l'opération a été conduite dans le cadre d'une OGS, et la réserve du Néouvielle. Un quatrième projet, situé cette fois hors du périmètre du parc, a démarré en 2003 au plateau de Bious-Artigues dans la haute vallée d'Ossau.

Dans les troisième et surtout quatrième Programmes d'Aménagement, le Conseil d'administration a souhaité faire du parc national l'instrument permettant de conduire des opérations d'aménagement de l'espace, en faisant notamment accepter l'idée que le parc prenne directement en charge la maîtrise d'œuvre des opérations envisagées. Dans le dernier programme, le Conseil d'Administration a établi l'importance de recadrer les actions de cet ordre dans un contexte plus global d'aménagement du territoire, ouverture décisive sur la participation du parc à la construction de projets de développement local hors de sa zone réglementaire. Il n'est cependant pas possible à notre avis de considérer que ces opérations reflètent une véritable stratégie d'action planifiée menée par l'établissement en direction de sa zone périphérique.

Dans les deux premières opérations conduites, au Pont d'Espagne et à Gavarnie, les institutions ont exercé un rôle de *leadership*, la direction du parc et la DATAR plus particulièrement ont amené les propositions, recherché et obtenu les financements. Les acteurs locaux, méfiants et peu familiarisés à ce type de partenariat, ont accompagné ce mouvement. Dans les opérations plus récentes menées au Néouvielle et, d'autant plus, à Bious-Artigues[612], la présence des collectivités locales a été plus forte.

[611] Commission permanente du Parc national des Pyrénées, réunion du 02/06/1975.
[612] Site dont les terrains sont la propriété du Syndicat pastoral et forestier du Haut-Ossau, présidé par le très ombrageux et localiste maire de Bielle.

Les opérations de réhabilitation ont eu des impacts sur la répartition des flux et les pratiques touristiques. Depuis son réaménagement, la fréquentation du Pont d'Espagne a diminué et le profil-type des visiteurs a changé : les pèlerins de Lourdes, qui accédaient au site en autocar, représentaient 75 % du total des visiteurs avant 1995 ; ils n'en représentent plus aujourd'hui que 15 %. Il s'est en outre produit un tassement voire dans certains cas une diminution de la fréquentation des "hauts-lieux", objet des pratiques contemplatives. Cet objectif n'était pas évident à atteindre car « *un haut lieu fait autorité sur une région, faisant de l'ombre aux autres lieux* »[613].

Une dispersion de la fréquentation a également été observée, une partie des volumes se reportant sur des zones situées à proximité des hauts-lieux, phénomène qui a été constaté dans des sites similaires[614]. Malgré sa proximité avec le Pont d'Espagne, le secteur de la Fruitière dans la vallée du Jéret accueillait habituellement peu de visiteurs, surtout en comparaison avec le site mitoyen. La fréquentation estivale y est croissante depuis le début des années 1990 et l'enquête de 1996 a révélé qu'elle atteignait désormais des niveaux de fréquentation voisins de ceux de la vallée du Marcadau. De même la vallée de l'Oule, en aval de la réserve du Néouvielle, a enregistré une forte augmentation du nombre de promeneurs depuis la mise en place du système de navettes à l'entrée de la réserve.

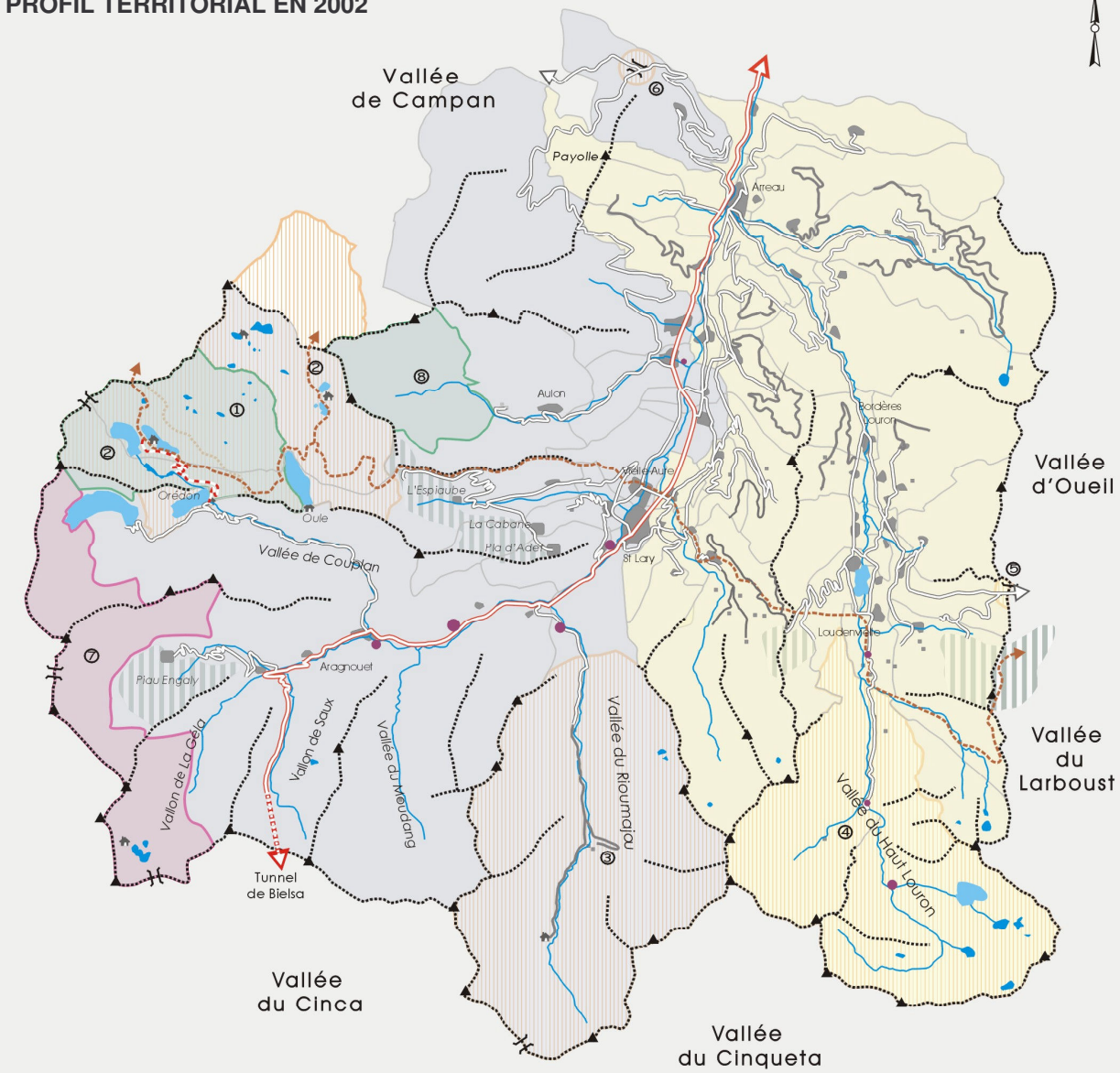
Ces opérations ont par ailleurs fait naître de nouvelles problématiques soucieuses de la rentabilité des aménagements effectués. C'est notamment le cas du Pont d'Espagne, géré par une SEM ou du Néouvielle, géré par un SIVU :

> « *Le résultat attendu des aménagements d'Orédon, c'était qu'il y ait beaucoup moins de monde à Aumar et Aubert, y compris au sein du conseil municipal de l'époque. De ce point de vue, on peut dire que c'est une réussite. Mais je crois qu'il faut faire attention aux facteurs. Le fait de payer le parking rebute pas mal de gens* […] *et puis il faut voir que dans la première moitié des années 1990, on atteignait des pics de fréquentation car les étés étaient aussi très beaux.* […] *Le parc recherchait cette baisse* […] *pour ceux qui ont mis en œuvre le projet, l'important était de trouver l'équilibre budgétaire pour que cela ne coûte pas aux communes.* »[615]

En prenant en charge les nouveaux équipements effectués au lac d'Orédon, le SIVU "Aure-Néouvielle" a éprouvé beaucoup de difficultés à en équilibrer la gestion, en raison des prévisions optimistes sur la fréquentation mais aussi de la tutelle sur son fonctionnement alors opérée par la commune d'Aragnouet. Les choix de gestion effectués l'ont placé en déficit. Tous les emplois saisonniers créés lors de la mise en

[613] DE l'ARPE A., 2001, "La spécificité des pratiques touristiques dans la vallée de Chamonix", *Le Globe*, t. 141, p. 23-38.
[614] VOURC'H A., 1995, Vaut le détour !, Cahiers de l'ATEN.
[615] Entretien Directeur des services de la commune d'Aragnouet & Directeur de la SEM de Piau-Engaly, 2001.

CARTE 11 - VALLEES D'AURE ET DU LOURON
PROFIL TERRITORIAL EN 2002



Légende

Topographie
- Cours d'eau
- Plan d'eau naturel
- Plan d'eau artificiel ou artificialisé
- Lignes de crêtes
- Sommet
- Col

Echelle 0 1 2 3 4 5 km

Equipements
- Commune de la zone périphérique du parc
- Commune située hors zone périphérique
- Domaine skiable
- Habitat groupé
- Habitat isolé
- Refuge
- Centrale hydro-électrique
- Routes nationales
- Réseau départemental
- Section à usage régulé
- Piste sylvopastorale
- GR 10

Espaces protégés
- Site naturel classé
- Réserve naturelle
- Parc national
- ① Vallon d'Estibère
- ② Oule-Pichaleye
- ③ Rioumajou
- ④ Haut-Louron
- ⑤ Col de Peyresourde
- ⑥ Col d'Aspin
- ⑦ Parc national
- ⑧ Réserve naturelle d'Aulon

© J. MILIAN - UTM - juin 2003

place du système de navettes n'ont pu être conservés. La nouvelle équipe de direction depuis 2001 a changé les contrats de concession, réduit les rotations et engagé des projets de nouveaux supports touristiques pour étendre la zone de fréquentation, reprenant des propositions pour partie déjà avancées dans le plan de gestion de la réserve[616]. Le SIVU s'appuie sur la demande formulée par les visiteurs :

> « *Il y a une demande des gens pour des services à Orédon même et autour. Beaucoup ne souhaitent pas aller plus loin ou trop s'en éloigner. Le sentier du parking au Cap de Long est de plus en plus fréquenté.* […] *C'est pour cela qu'on prévoit de nouveaux aménagements.* »[617]

Cette logique d'extension suscite des réticences de la part du parc qui a repoussé un projet de parcours équestre avec des ânes et hésite au sujet de la mise en place d'aires d'accueil dans la vallée de Couplan, en aval de la réserve. Mais le parc s'est montré en revanche favorable à la mise en place d'un sentier pédestre autour du lac d'Orédon, essentiellement situé hors réserve et susceptible de soulager le sentier des Lacquettes qui pénètre dans la réserve et dont la réfection[618] avait suscité la méfiance des instances administratives, en raison de ses possibles impacts sur le biotope du grand tétras et sur des tourbières, et plus généralement des risques de dispersion de la fréquentation.

La réalisation des opérations de réhabilitation a nécessité des investissements financiers importants pour les collectivités, plaçant la gestion des équipements réalisés et les systèmes mis en place dans une logique de rentabilisation. De même dans le site des Bouillouses, le Conseil Général des Pyrénées-Orientales a mené une grosse campagne de publicité pour encourager la visite du site, nécessaire pour permettre de viabiliser un système de navettes mobilisant un parc de transport important et l'emploi de vingt saisonniers. S'il n'y a plus d'encombrement routier, l'augmentation et la dispersion de la fréquentation en altitude ont été également constatées dans les hautes vallées adjacentes, ce que voulait éviter le SEATM il y a dix ans.

Ces opérations ont néanmoins apporté des innovations en matière de partenariats. Ces situations nouvelles ont permis, dans quelques cas, l'extension du cadre réglementaire de la protection à des espaces urbanisés, à l'exemple de la mise en place de la ZPPAUP de Gavarnie. De l'avis de nombreux intéressés, cette évolution a permis de faire reconsidérer à la plupart des élus locaux le rôle complexe du tourisme en tant que facteur de construction mais aussi de perturbation des territoires de montagne.

---

[616] PNP, Plan de gestion de la réserve du Néouvielle, 2000-2004.
[617] Entretien Technicien SIVU Aure-Néouvielle, 2002.
[618] Effectuée dans le cadre de l'opération de réhabilitation.

Des processus similaires d'extension de « *l'espace à valeur patrimoniale* » ont également été recherchés en Espagne. Jusqu'au début des années 1980, la fréquentation touristique a entraîné relativement peu d'impact à Ordesa, beaucoup plus à Aiguëstortes en raison de l'existence des taxis tous-terrains. Dans les instances de gestion des parcs espagnols, ce n'est qu'à partir de la fin des années 1980 que s'est concrétisée une réelle volonté de gérer la fréquentation touristique. Des personnels sont alors affectés plus précisément à cette mission. La méthode adoptée a d'abord suivi une optique technique avec la mise en place de plans de circulation et de contingentement du public. Ces méthodes, bien qu'âprement discutées dans les instances de régulation sociale, revêtent une connotation coercitive[619] car elles sont fondées sur l'interprétation technique de la notion de capacité de charge[620]. Ce type de méthode, occasionnellement proposé pour le parc national des Pyrénées par des administratifs ou des scientifiques, n'y a cependant jamais été appliqué car les mécanismes de régulation propre à cet espace protégé incitent les acteurs locaux à les refuser par crainte d'une désaffection des touristes.

Afin de mieux articuler les objectifs de gestion du parc d'Ordesa et ceux de sa Zone d'Influence Socio-économique (ZISE), l'administration aragonaise a adopté une démarche identique à celle appliquée à Gavarnie, en attribuant à tous les villages de la ZISE le statut de *lugar de interés pintoresco* ; ce statut de protection paysagère pose des exigences d'urbanisme pour les travaux de construction afin de garantir la production d'un type d'aménagement urbain conforme à l'image d'authenticité projetée sur cette région. En Catalogne, la loi de Alta Muntanya posait déjà des exigences dans ce domaine, notamment à proximité des espaces protégés. Mais c'est principalement depuis la deuxième moitié des années 1990 et notamment à l'occasion de la préparation du second PRUG du parc d'Aiguëstortes que s'est manifestée la volonté partagée par les autres acteurs socio-économiques locaux d'impliquer les alentours du parc dans une démarche de patrimonialisation collective. L'initiative portée par l'*ayuntamiento* de la Vall de Boí, qui s'est activement investi pour obtenir l'inscription au Patrimoine Mondial des édifices religieux romans de la vallée, en est une illustration.

En poursuivant l'optique d'une valorisation optimale de la notion de qualité patrimoniale de l'espace montagnard, toutes ces démarches ont soutenu des processus participant à une logique d'extension des systèmes touristiques. De ces choix et des méthodes afférentes naît une situation ambiguë, source de risque potentiel pour la logique de protection : celui que l'existence de l'espace protégé ne serve plus que de simple support de négociation dans un jeu de régulation sur l'affectation de l'espace

[619] Elles sont sanctionnées par les documents de planification et ont donc une valeur légale.
[620] La notion de capacité de charge renvoie à la combinaison de plusieurs indicateurs, d'ordre écologique mais aussi social et psychologique.

entre institutions et acteurs socio-économiques. A terme, elle pourrait dans certains cas ne plus vraiment disposer de lisibilité dans les systèmes de construction des ressources touristiques.

6.3.2. LA VALORISATION TOURISTIQUE : UNE DEMARCHE INDISPENSABLE A LA VIABILITE DES STRUCTURES GESTIONNAIRES D'ESPACES PROTEGES ?

L'approche de la planification du tourisme dans les espaces protégés pyrénéens a révélé combien cette activité semble être au cœur de stratégies de positionnement opérées par les gestionnaires de la protection. On pressent cependant une gestion quelque peu confuse des modèles suivis et une hésitation des dispositifs, entre des pratiques de type fordiste et d'autres se réclamant de l'écotourisme ou bien nées de la vogue du tourisme rural. L'éventail des références s'étant encore complexifié avec l'arrivée de la notion de tourisme durable. Cette notion est peu à peu mobilisée par les gestionnaires pyrénéens, qui y font appel en se référant aux cadres posés par les institutions européennes : dans son programme d' "accueil du public", le parc national des Pyrénées se réfère ainsi à la Convention européenne du paysage[621] ; le parc naturel de la Garrotxa a été en 2001 le premier espace protégé pyrénéen à contracter la Charte européenne du tourisme durable.

Néanmoins, les résiliences des pratiques et des conflits passés qui se manifestent autour des interfaces touristiques demeurent présentes et actives. Le tourisme est un domaine particulièrement propice à l'affrontement de territorialités différentes ; ce fait est d'autant plus exacerbé en montagne que celle-ci constitue un espace géographique qui cristallise les représentations. La thématique de la valorisation touristique des espaces protégés est de plus en plus présente dans les discours des gestionnaires d'espaces, des pouvoirs publics et des décideurs locaux. Dans la dernière section de ce chapitre nous abordons les potentiels touristiques spécifiques à la protection de la nature dans les Pyrénées.

Les orientations dégagées par l'action publique

Les directions suivies par les pouvoirs publics dans le domaine du tourisme montagnard ont varié en fonction des époques. Si les orientations dégagées en ce domaine par les administrations jouent une importance certaine dans les modèles pratiqués par les collectivités, le poids des systèmes touristiques organisés autour de l'action énergique imprimée par quelques décideurs et entrepreneurs locaux constitue une donnée tout aussi fondamentale dans le paysage socio-politique pyrénéen. En

[621] Convention européenne du paysage, adoptée le 24/10/2000 sous l'auspice du Conseil de l'Europe ; vingt-cinq états dont la France et l'Espagne l'avaient contractée fin 2003.

conséquence, l'abandon des modèles fordistes s'est effectué lentement, de manière sélective et incomplète, la période charnière dans les Pyrénées étant la fin des années 1980. Un pas décisif a été franchi avec l'apparition de la notion de multifonctionnalité de l'espace montagnard.

ENCADRE 12 - MOBILISATION ET MISE EN PRATIQUE DU "TOURISME DURABLE" DANS LES ESPACES PROTEGES

La Charte établie en 1997 par EUROPARC, sur les conclusions de la résolution de l'OMT prise à Lanzarote en 1995, définit ainsi le tourisme durable :

« *On entend par développement touristique durable, toute forme de développement, aménagement ou activité touristique qui respecte et préserve à long terme les ressources naturelles, culturelles et sociales et contribue de manière positive et équitable au développement économique et à l'épanouissement des individus qui vivent, travaillent ou séjournent sur ces espaces* ».

L'activité touristique doit limiter au maximum le dérangement et la détérioration des écosystèmes :

« *Le tourisme durable implique son intégration dans l'environnement naturel, culturel et humain ; il doit respecter les fragiles équilibres qui caractérisent la plupart des destinations et il doit considérer l'influence de l'activité touristique sur l'ensemble des ressources naturelles, sur la biodiversité et sur les capacités d'assimilation de chaque impact et nuisance qui sont produits* ».

La constitution récente du Parc naturel de l'Alt Pirineu est l'occasion d'étudier de près l'intégration de la notion de "tourisme durable" dans un projet de développement local bâti autour d'une législation de protection du patrimoine. La Charte européenne du tourisme durable sera appliquée à ce parc. Les objectifs définis sont :

- Le développement de pratiques dites "à faible impact" : ski de fond, luge, raquettes, cyclotourisme, randonnée pédestre, escalade, spéléologie, VTT, pêche, randonnée équestre.
- La limitation de l'accès motorisé.
- La surveillance des volumes de fréquentation.
- La réalisation et l'amélioration d'équipements d'accueil du public, qui seront destinés à proposer des services de pédagogie à l'environnement.
- Réalisation de circuits d'excursion (pédestre, équestre).
- Des opérations de restauration du patrimoine historique (petit patrimoine bâti vernaculaire notamment) seront engagées.
- Promotion des productions artisanales et agricoles locales.

La structure parc intervient donc comme un outil de renforcement de la stratégie de mutation socio-économique engagée depuis le début des années 1990 dans les *comarcas* des Pallars. Il valide la mutation des profils d'activité dans cette zone. Son rôle consiste à opérer un niveau de structuration supplémentaire dans les réseaux entre les professionnels de différents secteurs d'activité : prestataires touristiques, prestataires de service et filières agropastorales notamment et à lui apporter une meilleure lisibilité à l'extérieur au moyen d'une "labellisation environnementale".

En France, suite à l'opération promotionnelle lancée par le SEATM et la DATAR dans les années 1980, "*Pyrénées, frontière* sauvage", a émergé l'idée d'une "carte touristique pyrénéenne" revendiquée désormais par les collectivités locales et encouragée par les professionnels du tourisme. Cet atout reposerait sur « *la promotion d'un tourisme familial, doux, convivial* » mais qui se veut également réactif c'est-à-dire techniquement et professionnellement très performant et se prétend soucieux de l'environnement, capable de gérer les adéquations entre infrastructures touristiques et problématiques écologiques et sociales de la montagne, de procéder à une intégration maximale des risques et à la prise en considération des attentes des différentes clientèles. Cette spécificité pyrénéenne pourrait être affichée à l'ensemble des produits touristiques, y compris en matière de vacances à la neige[622]. Selon cette interprétation, les Pyrénées doivent donc constituer un "territoire touristique" clairement identifié, convivial et écologisé.

Lors des rencontres de Jaca en 1989, l'espoir de voir dans les espaces protégés, plus particulièrement les parcs nationaux à l'époque, des moteurs d'un « *développement local spécifique* » était largement affiché par des responsables administratifs et des scientifiques mais aussi, avec plus de réserve, par des élus. Dès cette époque, un consensus est partagé par une grande partie des décideurs pyrénéens mais aussi des administrations sur le fait que les espaces protégés doivent être valorisés par le tourisme. Cette posture idéologique n'a rien de surprenant ni d'original puisque traditionnellement, « *le tourisme s'est vu assigner une véritable mission de sauvetage d'espaces plus ou moins « fragiles »* […], *considérés " en crise*", *voire en perdition, où démographie et économies locales stagnent ou s'effondrent* »[623]. Administrations et collectivités défendent ainsi à la fois la protection des espaces d'altitude, support d'un tourisme estival renouvelé, et les modèles d'exploitation touristique classiques (pratiques contemplatives et ski alpin) qui demeurent les fondamentaux de l'activité des principales stations polytouristiques. Le raisonnement porte d'abord sur l'allongement maximal de la saison touristique. Cette ligne de conduite est encore plus présente sur le versant espagnol du fait que le volume d'équipements y est moindre que sur le versant Nord.

En partant du constat selon lequel « *le tourisme repose sur un ailleurs dépaysant et considéré comme extrême et bienfaiteur* »[624], les espaces protégés peuvent être assimilés à des outils permettant une spécialisation micro-régionale touristique de certaines contrées. Outre les effets positifs en matière d'image

[622] Il faut signaler à ce sujet l'impulsion donnée par la Confédération Pyrénéenne du Tourisme et son président, André Trigano. Le nouveau slogan de la Confédération, « *La montagne a un paradis, c'est les Pyrénées* », s'inscrit dans cette même perspective.
[623] VITTE P., 1999, "Tourisme en espace rural : le territoire à l'épreuve", *Revue de Géographie Alpine*, n° 3, p. 69-85
[624] VITTE P., 2001, "Tourisme d'espaces et enjeux professionnels", *Montagnes Méditerranéennes*, n° 13, p. 15-18.

qualitative de l'espace perçu qu'ils véhiculent, la valorisation touristique d'un espace protégé ajoute un niveau supplémentaire d'échanges et d'intérêts dans le jeu de régulation local, source de dynamisme et d'inventivité mais aussi forcément de complexification.

Dans un contexte de redéfinition des territoires de l'action publique, très net en Espagne, plus tortueux en France[625], les espaces protégés sont désormais intégrés dans des projets plus globaux de planification ambitionnant la recomposition et/ou le renforcement des dynamiques socio-économiques. A cette fin, les orientations politiques affichées par les collectivités de rang intermédiaire expriment de plus en plus nettement l'objectif de faire des espaces protégés des « *instruments de développement local* ». Pour prendre le seul exemple de la Navarre, communauté autonome dont la politique de protection de la nature était à l'origine foncièrement conservatoire, l'évolution des pouvoirs publics vis à vis de l'activité touristique dans les espaces protégés, traduit cette ambiguïté :

> « *L'offre de la Navarre en matière de tourisme de nature, phénomène émergent d'un grand intérêt, inclut dans les circuits offerts à ce type de tourisme le réseau navarrais des espaces protégés. La majorité des espaces de ce réseau est intégrée par des réserves et des* enclaves naturales*, dont les objectifs de gestion n'intègrent pas la promotion des activités récréatives, à la différence des autres catégories comme les parcs naturels, les paysages* [protégés] *et les aires forestières protégées* [APFS]. *Par conséquent se manifeste une pression touristique inappropriée sur des réserves et des* "enclaves naturales" *de grande valeur écologique qui manquent d'infrastructures pour l'accueil du public.* » [626]

Ce constat a ainsi contribué à faire infléchir la politique navarraise de protection de la nature, dont les évolutions récentes ont été marquées par l'abandon du recours aux outils ponctuels de protection forte et à la promotion du parc naturel comme l'outil d'une gestion intégrée des différents enjeux de territoires fortement marqués par l'anthropisation des milieux. Les nouveaux parcs naturels, notamment Urbasa y Andia, et les projets d'Aralar et de Loquiz, sont d'abord présentés au visiteur comme des produits touristiques hybrides, c'est-à-dire comme des espaces d'une forte authenticité rurale, où le séjour mêle l'agrément, la remise en forme, la découverte de la nature et l'exploration de la culture locale.

Cette tendance soulève cependant des questions de fond, non pas tant sur les finalités de la protection que sur la volonté et la capacité des acteurs à lui conserver sa singularité de politique sectorielle. Outre l'interrogation que nous avons manifestée quant à la signification d'une logique de protection de plus en plus

[625] Cf. Chapitre Trois.
[626] GOBIERNO DE NAVARRA, 1999, op. cit.

inféodée à des logiques touristiques, vouloir systématiser l'existence d'une fonction touristique dans tout espace protégé est oublier qu'il n'y a pas de territoires touristiques prédéterminés[627]. Les espaces protégés, pas plus que d'autres lieux, ne possèdent une qualité intrinsèque propre à formaliser des espaces touristiques.

Néanmoins, pour de nombreux acteurs, y compris des agents administratifs, c'est désormais une nécessité technique, voire une finalité de moyens, d'allier protection et valorisation touristique afin de promouvoir la notion multifonctionnalité de la montagne :

> *« Il faut que l'on arrive à continuer à protéger mais il faut également expliquer et faire découvrir… concilier le développement touristique et la préservation, mais il faut éviter le souci de rentabilité économique. Je veux parler des secteurs de grande fréquentation, cette consommation, c'est dommage* […] *en terme écologique et même en terme touristique, c'est assez proche de zéro* […] *ce n'est pas bon car finalement cela n'a qu'une faible rentabilité économique. Ce qui est intéressant bien sûr, c'est que les gens restent deux ou trois jours, consomment, découvrent… Alors un site renommé, Gavarnie par exemple, cela peut faire office de produit d'appel mais il faut inciter les gens à découvrir les sites tout aussi prestigieux mais moins connus qui sont à proximité. »*[628]

En Espagne, les deux niveaux institutionnels et les pouvoirs décisionnels locaux se sont conjointement accordés sur une logique de rentabilisation de la protection de la nature, en associant méthodiquement celle-ci aux usages récréatifs du "milieu naturel" tels que la chasse, les pratiques contemplatives et le tourisme sportif. L'espace montagnard y devient un « *jardin de nature* » voire même « *un terrain de jeu* »[629]. L'engagement des autorités nationales dans cette voie s'explique d'une part par le souci d'obtenir les conditions socio-politiques nécessaires à la poursuite des créations de nouveaux espaces protégés, en premier lieu des parcs nationaux, mais surtout par le fait que la protection a un coût[630]. Dans ce pays où le soutien financier des institutions régionales et nationales aux programmes d'investissement public associés à la protection est plus important qu'en France, celle-ci doit être en mesure de dégager des plus-values.

Dès lors, nous pouvons affirmer que dans le massif pyrénéen, la fonction touristique des espaces protégés est d'abord interprétée comme un moyen permettant de diminuer les externalités négatives[631] de la protection et en constitue

---

[627] VITTE P., 1999, op. cit.
[628] Entretien Chargé de mission "Sites et paysages" Pyrénées bigourdanes, DIREN Midi-Pyrénées.
[629] Expression employée par plusieurs membres d'associations de protection ainsi que par des élus. Les pratiquants de la montagne relevant de la culture pyrénéiste semblent manifester une certaine amertume vis à vis de cette évolution.
[630] Selon une évaluation du MMA*, placer un hectare en parc national coûte en moyenne aux organismes publics financeurs 75 € par an.
[631] Entendue ici au sens courant employé par les économistes, c'est-à-dire une fuite de valeur.

l'une des premières justifications pour la plupart des décideurs locaux. Les formes prises pour encourager et structurer cette fonction touristique ne diffèrent pas fondamentalement de ce qui a été observé dans d'autres montagnes ; il n'y a donc pas de spécificité pyrénéenne en ce domaine.

Il y a toujours une représentation dominante associant la labellisation à une plus-value touristique. Le non-renouvellement du diplôme du Conseil de l'Europe au parc national des Pyrénées en 1991 est désormais interprété comme la privation d'une marque de reconnaissance internationale par une grande partie des décideurs locaux. Les élus haut-pyrénéens notamment ont progressivement pris conscience de l'importance d'un label en matière de communication touristique, notamment à partir de la fin des années 1990 où la baisse de la fréquentation les a inquiétés.

A l'inverse, les autorités catalanes se félicitent de ce que la reconnaissance du parc national d'Aiguëstortes en 1997 et « *sa réintégration dans le réseau espagnol des parcs, ont entraîné une nette augmentation de la fréquentation. Des tours opérateurs sont venus pour intégrer le parc dans leurs circuits* »[632]. Le même phénomène a été observé avec l'inscription de l'ensemble transfrontalier Gavarnie-Mont-Perdu sur la liste du Patrimoine Mondial : « *L'arrivée de nouvelles nationalités, notamment originaires du continent asiatique, a pu être constatée* »[633] dans la partie française du site. En 2002, le CDT* des Hautes-Pyrénées estimait à 20 % l'augmentation du flux de visiteurs sur le site depuis 1997[634].

Le rôle des espaces protégés comme produit d'appel va donc en s'accroissant et les espaces protégés pyrénéens contribuent indubitablement à la fabrication des espaces touristiques locaux. Ils évoquent une connotation positive dans l'imaginaire collectif des touristes potentiels, qui ajoute un attribut supplémentaire aux caractéristiques promotionnelles d'un territoire.

L'espace protégé peut constituer ainsi un élément qui s'intègre dans des stratégies conduites au plus petit niveau de l'organisation du développement local, à condition d'être identifiable par le public. Plusieurs communes ont suivi cette logique, celles de Mantet et de Jujols dans les Pyrénées-Orientales que nous avons plusieurs fois évoquées, ou plus récemment celle d'Aulon où la création d'une réserve devait, selon les attentes du conseil municipal, contribuer à valoriser le village comme destination pour les séjours axés sur le registre des activités de nature. Dans cette même logique, le maire d'Eyne souhaite que la présence de la réserve puisse bénéficier à l'expérience des Villages de Montagne[635] qu'il a initiée.

---

[632] Entretiens Directora-conservadora du parc national d'Aiguëstortes, 2001.
[633] Entretien Chargé de mission de la Communauté de Communes de Gèdre-Gavarnie.
[634] Entretien Chef de service Aménagement-tourisme-environnement, Hautes-Pyrénées-Tourisme-Environnement, 2003.
[635] Association fondée en 1995 ; elle regroupait en 2003 douze de villages répartis sur quatre massifs. Eyne est la seule commune pyrénéenne adhérente.

Nous constatons également que ce sont les structures gestionnaires elles-mêmes qui ont pris en charge une grande partie du développement de la fonction touristique des espaces protégés. Nous avons déjà indiqué que certains organisaient eux-mêmes l'exercice d'activités de plein air. Rappelons ici pour témoignages les cas du parc national d'Aiguëstortes qui propose des sorties en raquettes à neige tout comme le parc naturel du Cadí lequel affiche également parmi ses activités la tenue de safaris photos en véhicules tous terrains, ou encore le parc naturel d'Urbasa y Andia, qui a mis en place des circuits de découverte de son territoire en VTT ponctués d'étapes dans de confortables gîtes.

Or, selon les textes juridiques et l'acception éthique couramment admise par les naturalistes, les espaces protégés n'ont pas pour fonction d'élaborer des produits touristiques. Le fait que des structures gestionnaires organisent elles-mêmes une partie de l'offre a d'ailleurs été l'origine de polémiques, à l'exemple des relations tendues qui perdurèrent longtemps entre les professionnels de l'accompagnement en montagne et le parc national des Pyrénées, les premiers accusant le second de le concurrencer sur le marché de la randonnée accompagnée. Dans les parcs, les investissements importants engagés pour organiser l'accueil et créer des sites de visite complémentaires sous couvert de mission pédagogique font ainsi débat depuis une dizaine d'années. En Espagne où la ligne méthodologique suivie consiste à favoriser les centres d'interprétation et draine une part importante des subventions publiques, ce choix fait l'objet de critiques aiguisées, notamment de la part des associations écologistes qui reprochent aux administrations et aux collectivités que « *ce n'est pas avec des centres d'interprétation que l'on fait de la protection* »[636].

La multiplication de ces infrastructures questionne d'une part la rationalité de leur répartition en terme de stratégie promotionnelle mais également l'éthique des politiques de protection car elles peuvent constituer un élément de muséification de l'espace montagnard, en véhiculant des stéréotypes de lieux touristiques. De l'avis de membres des réseaux de défense de l'environnement, « *des espaces protégés ont ainsi été transformés en de véritables jardins de nature aménagée* »[637].

Pour justifier cette tendance, les gestionnaires invoquent la vocation pédagogique associée à l'exercice de la protection de la nature et leur souci de maîtriser les pratiques et la fréquentation. Pourtant, les motivations du public qui vient fréquenter les espaces protégés n'ont que tardivement suscité leur intérêt et leur attention. Peu d'études de fréquentation ont été effectuées : elles sont inexistantes en Espagne jusqu'au milieu des années 1980, rares dans les Pyrénées françaises si l'on excepte l'étude effectuée en 1975 dans le parc national. Les

[636] *Ecologistas en acción*, Communiqué de presse, avril 2002.
[637] Entretien Représentant *d'Ecologistas en acción*, 2002.

structures plus petites ont réalisé ou fait effectuer des enquêtes auprès des visiteurs lorsque s'est posée la nécessité d'établir des plans de gestion. L'ONF a conduit la première étude touristique sur la réserve du Mont Valier en 1992 afin d'explorer les différentes possibilités qui s'offraient. En 1994, l'Association gestionnaire de la réserve de Nohèdes a été la première à effectuer une évaluation qualitative de la fréquentation dans une réserve catalane. Les enquêtes sous formes de questionnaires écrits auprès du public sont courantes dans les parcs nationaux espagnols depuis la fin des années 1990 et ont depuis été également pratiquées dans plusieurs réserves françaises.

Dans les parcs pyrénéens, le tourisme est bel et bien « *un mariage de raison* »[638] dont les motivations profondes sont d'une part la recherche d'une intégration de l'espace protégé dans le tissu socio-économique local mais qui répondent également d'autre part à un souci financier. Les activités touristiques participent en effet de manière croissante au financement de la protection. C'est le cas de la plupart des structures gestionnaires du versant français où la part d'autofinancement est souvent devenue indispensable à l'équilibre budgétaire.

Le cas du parc national des Pyrénées est révélateur de cette situation. Le financement public ne suffit plus à faire fonctionner le parc, ni *a fortiori* à permettre les travaux immobiliers et les opérations inscrites dans les programmes d'aménagement. Au cours des années 1980 et 1990, l'établissement s'est dessaisi d'une partie importante de ses actifs mobiliers et fonciers afin d'alimenter son budget[639]. Un ancien directeur constatait ainsi que « *les recettes que l'établissement tire de ses activités commerciales constituent désormais un complément indispensable à son fonctionnement* »[640]. Dans les réserves naturelles des Pyrénées-Orientales, la part d'autofinancement atteint en moyenne 10 % du budget des structures gestionnaires et 30 % pour certaines d'entre elles (réserves de Nohèdes et de Prats de Mollo-La Preste) ; il est essentiellement assuré par les fonctions d'accueil et les produits dérivés.

Les structures gestionnaires éprouvent cependant beaucoup de difficultés à structurer les différentes dynamiques touristiques. Le tourisme reste un domaine d'activités encore mal ou insuffisamment maîtrisé. Les évolutions des pratiques sont de plus en plus rapides, en raison des effets de mode et de la versatilité des goûts, ce qui peut par ailleurs entraîner des risques importants en matière de retour sur investissement des équipements réalisés. En outre, il n'apparaît pas évident que la présence d'un espace protégé contribue à susciter l'élargissement de l'offre

[638] Pour reprendre l'expression de Christophe Sévegner (SEVEGNER Ch., 1999, op. cit.).
[639] Ce qui suscita curieusement assez peu de remarques, à l'exception du Conseil scientifique.
[640] Intervention du directeur du parc en réunion du Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées, 23/11/1999. Les prestations et produits dérivés commercialisés par le parc représentent pour la période 1995/2002 un montant annuel moyen de 80 à 100 k€.

touristique locale, en permettant notamment de sortir de dynamiques de pratiques fondées sur la monoactivité qui caractérisent beaucoup d'usagers.

Les tentatives de régulation sont difficiles tant les intérêts sont multiples. Ce n'est qu'en 1999 qu'a eu lieu en Espagne le premier séminaire d'échange sur l'interface entre la protection et les sports de montagne, destinée à régler certains problèmes juridiques et améliorer les relations de partenariat entre gestionnaires et prestataires touristiques. Mais la volonté d'extensifier la pression réglementaire dans les parcs nationaux y a également entraîné le mécontentement d'une grande partie des usagers sportifs de la montagne, comme l'a rappelé la récente polémique sur la place des *excursionistas* dans les espaces protégés et leur participation aux instances de gestion.

On constate finalement une forte concurrence sur le marché du tourisme de nature pyrénéen. Les produits touristiques proposés par les espaces protégés demeurent peu différenciés les uns des autres. L'innovation autour du support "montagne protégée" est longtemps demeurée faible. En outre, dans les zones traditionnellement très fréquentées, les gestionnaires ont rarement engagé volontairement des dynamiques de substitution de pratiques ou d'activités. Cette situation n'est pas seulement le fait d'insuffisances matérielles et de choix techniques : les produits touristiques sont traditionnellement peu élastiques et c'est particulièrement le cas des espaces naturels dont le type d'offre a été standardisé par les modèles fordistes et le souci d'opérer une mutualisation des infrastructures avec les autres pratiques touristiques.

La mythification de l'aménagement touristique de l'espace naturel comme projet de développement local

Avec l'apparition du tourisme de villégiature en montagne, des paysages ont été sélectionnés selon leur propension à répondre aux critères d'une représentation fondée sur le pittoresque. Les sites ainsi consacrés ont très tôt fait l'objet d'aménagements destinés à domestiquer et modeler leur environnement aux goûts du public et à assurer son confort. Au travers d'une conception du tourisme fortement teintée de rémanences romantiques et de projections culturelles sur la Nature clairement singularisées, la valorisation culturelle des "paysages de nature" a ainsi été l'un des premiers acteurs de l'artificialisation des espaces de montagne.

Au cours de la période fonctionnaliste, cette conception a pu conduire à diverses propositions d'équipements pour "mettre en valeur" les sites. En 1960, la municipalité de Cauterets obtenait ainsi l'autorisation d'effectuer l'équipement luminaire de la cascade du Lutour, localisée en site classé, afin de valoriser ce lieu

traditionnel de promenade[641]. Associé au modèle fordiste de l'organisation touristique, ce raisonnement parvint même à susciter à cette époque des stratégies présentant la redondance des équipements comme un facteur d'amélioration de service et surtout d'augmentation de la fréquentation. Les nombreux projets d'installation de téléphériques envisagés durant cette période pour rallier des sites déjà accessibles par route, en sont de bons exemples[642]. Mais la construction de ces ouvrages n'était alors nullement envisagée comme un moyen permettant d'enrayer la prolifération des voitures en montagne.

Ce phénomène socio-culturel est l'une des expressions du processus que Bernard Debarbieux qualifie d'endotropisme du tourisme de montagne[643], c'est-à-dire sa propension à rapprocher ses produits des modèles de la clientèle, qui dans le cas présent est en grande partie d'extraction citadine. Les quelques études effectuées sur la fréquentation dans les parcs nationaux pyrénéens[644] ont montré que le profil type de visiteur vient en famille, séjourne durant une période de quelques jours à une semaine, rejette l'idée d'aménagements susceptibles de transformer le domaine en un lieu touristique organisé et souhaite profiter du parc :

- pour se détendre et se promener ;
- pour découvrir la nature, c'est-à-dire observer des ongulés, secondairement des rapaces ;
- pour découvrir le paysage.

Ces résultats ne diffèrent pas des tendances constatées par d'autres études[645]. Les attentes formulées par le profil-type de public des parcs nationaux viennent justifier l'idée selon laquelle un site doit être équipé afin de répondre à un double objectif :

- guider le public de façon à ce qu'il occasionne le moins d'impact ;
- offrir au public une prestation de confort et de mise en confiance.

Depuis le début des années 1990, l'intensification des aménagements destinés à agencer ou réagencer les infrastructures touristiques des parcs nationaux et des parcs naturels, a porté dans deux directions :

- Les grandes aires d'accueil, qui relèvent essentiellement du domaine des pratiques contemplatives : aménagement d'aires d'accueil et de détente, jardinage des chemins et installation de mobilier spécifique.

---

[641] Commission des sites des Hautes-Pyrénées, réunion du 28/03/1960.
[642] Notamment au Cirque de Troumouse (1974/1975) et à Gavarnie (1965).
[643] DEBARBIEUX B., 1995, op. cit.
[644] PARC NATIONAL DES PYRENEES & IRAP, Etude des retombées du Parc National des Pyrénées sur l'activité économique et sur l'emploi, Rapport final, janv. 2000, 86 p. ; QUOTA Medio Ambiente, 1997, Estudio de frecuencia y uso del espacio en el Parque nacional de Ordesa y Monte Perdido, t. 1, 230 p. FARIAS TORBIDONI E.-I., 2000, *El aprovechamiento deportivo y turistico de los espacios naturales protegidos : modelos de frecuentación - el caso del Parque nacional de Aiguëstortes*, Universitat de LLeida, 295 p.
[645] ATEN, 1993, *Aménager et gérer des sites naturels remarquables*, 65 p.

- Les infrastructures nécessaires à l'encadrement ou à l'exercice de pratiques sportives : nous avons vu que les gestionnaires ont tous dû gérer une demande croissante d'espace pour ce registre d'activités.

Dans les deux cas, il s'agit d'abord d'une amélioration de l'accessibilité (externe ou interne) de différents lieux inclus dans l'espace protégé. Ce constat est à mettre en perspective avec les efforts déployés pour le recul des accès routiers. Nous avons vu que dans la plupart des cas ils avaient conduit à la mise en place de systèmes dérivés formels ou informels.

Les tendances dominantes restent d'abord structurées par les pratiques contemplatives et, secondairement, par les activités sportives. Nous avons d'ailleurs vu que peu de projets clairement écotouristiques avaient émergé et certainement pas dans les parcs nationaux, du fait de la nature de la fréquentation qui s'apparente majoritairement à un tourisme de masse. L'interprétation de la valorisation touristique de la nature protégée dans le massif pyrénéen repose donc sur deux idées centrales :

- la mise en spectacle de la nature ;
- l'idée qu'une proportion importante de touristes recherche d'abord une "nature charismatique".

Les opérateurs ont ainsi cherché à formuler un stéréotype de produit touristique fondé sur la valorisation de la qualité de séjour qu'autoriserait l'imagerie associée à la protection de la nature et à en faire un marqueur de typicité territoriale. Selon cette conception, la présence d'un site emblématique qui puisse faire office de produit d'appel demeure un bonus mais elle n'est plus indispensable grâce à l'idéalisation médiatique théorique des valeurs patrimoniales associées à la montagne ainsi qu'à la systématisation d'une gamme de produits et de services standardisés : les musées thématiques, d'abord réalisés sur des thématiques naturalistes telles que l'éthologie des grands animaux et des oiseaux, puis sur l'écohistoire locale, et plus récemment sur des sujets longtemps délaissés car jugés trop complexes ou peu attractifs comme la géologie ; les sentiers à thème, qui ont suivi globalement les mêmes étapes ; les aires et infrastructures d'accueil enfin, qui donnent un sentiment de sécurité, où les prestations de confort (restauration, toilettes, etc.) sont en relation directe avec le niveau de fréquentation.

Ce processus s'est déroulé, avec des variantes, dans la plupart des espaces protégés pour lesquels a émergé une optique de valorisation touristique. On constate cependant que les choix de gestion effectués et l'itération des formes et des cycles d'exploitation n'ont pas produit une réelle spécification de ces ressources touristiques. Quelques sites essaient de se démarquer en misant par exemple sur le registre des sports d'aventure, propre à générer de l'innovation dans les pratiques et

les produits mais qui est tributaire des effets de mode. Le cas du Parc naturel de la Sierra de Guara est le plus significatif dans ce domaine. A tout autre échelle, d'autres gestionnaires d'espaces protégés tentent de miser sur des produits récréatifs classiques pour enrichir l'offre locale. Le SIVU qui gère les équipements d'accueil d'Orédon dans la réserve du Néouvielle cherche à diversifier les prestations offertes au public, en proposant par exemple depuis 2001, un "produit pêche" sur le lac d'Orédon, à proximité immédiate du parking des navettes.

Mais nous avons vu que la conséquence principale de l'intégration d'une logique de valorisation à la protection de la nature était d'avoir engendré la dilatation progressive des espaces touristiques. Ce processus vient ainsi également justifier la réalisation de nouveaux équipements de support, en faisant appel pour les justifier aux outils et principes de gestion de la fréquentation. L'amélioration de l'accessibilité des sites constitue un thème couramment mobilisé pour justifier un besoin d'équipements supplémentaires. Beaucoup de gestionnaires, même ceux d'espaces protégés dont le niveau de fréquentation est modeste, abondent dans le sens d'une « *nécessaire recherche des conditions d'optimalité touristique* » reposant notamment sur la mise en place d'infrastructures permettant une « *meilleure prise en charge des visiteurs* »[646]. De tels équipements ne sont plus seulement destinés à guider les visiteurs afin de restreindre leurs impacts sur les milieux mais à renforcer l'attractivité d'un produit touristique "espace protégé". A Jujols, la construction d'une piste entre la réserve et le village, autrefois repoussée par la commune et l'AGRN, est de nouveau envisagée sur l'initiative des administrations :

> « *La réserve est trop éloignée du village. Il faut une heure de marche pour atteindre ses limites et le sentier géologique. Pour du tourisme familial, c'est trop long. La réalisation d'une piste jusqu'à l'entrée de la réserve est donc nécessaire.* »[647]

On observe en outre, au travers de récentes réalisations d'équipements et de certaines prises de décision, l'attachement à des modèles interprétatifs des pratiques touristiques de type fordiste. De fait, beaucoup de systèmes de régulation d'espaces protégés sont permissifs aux initiatives de grands travaux prises pour améliorer les équipements d'accès ou fournir de nouvelles prestations aux visiteurs. La construction récente d'un grand parking de stationnement dans la zone périphérique de protection du Parc naturel des Posets-Maladeta a été engagée par l'équipe gestionnaire et les collectivités locales, bien que fortement critiquée par les associations de défense de la nature ainsi que des riverains. Ces travaux, ont été effectués en lisière de l'un des principaux sites de fréquentation du parc[648]. Bien qu'ils aient été accomplis avant

[646] L'expression est employée dans quasiment tous les documents de programmation consultés.
[647] Entretien Directeur technique ONCFS de la réserve naturelle de Jujols, 2002.
[648] Le pla de Viadós, dans la haute vallée de Chistau, où a été construit ce parking, est un secteur connu pour le panorama qu'il offre sur le massif des Posets.

l'achèvement du PORN, ils ne sont pas conformes aux réglementations autonomes sur la protection et de l'urbanisme et apparaissent en contradiction avec les attendus de la loi de création du parc. En outre, l'existence de cet équipement a permis de justifier le report de la limite de la zone périphérique du parc dans ce secteur, ce qui sert les intérêts des promoteurs de la station de ski de Chistau.

Aussi la permanence dans les esprits des modèles touristiques marchands traditionnels demeure bien réelle. L'agitation manifestée autour du projet d'équipement touristique du site classé du Col d'Aspin en témoigne. Jadis envisagé puis abandonné, un énième projet d'aménagement du col fut proposé en 1997 par la commune d'Aspin-Aure et accepté par la Commission des sites des Hautes-Pyrénées. Les associations de protection ont alors dénoncé ce qu'elles considéraient être « *l'équipement du dernier grand col pyrénéen non bétonné* ». La décision de la commission est insolite dans la mesure où elle a toujours refusé le moindre équipement au niveau de ce col et a de même constamment rejeté les demandes d'autorisation de commerces ambulants. Or, elle accordait ici un programme portant sur 600 k€ d'investissements prévoyant notamment la réfection de plusieurs bâtiments, la construction d'un petit centre de commerces et d'une ligne électrique aérienne, à une époque où des efforts importants étaient déjà engagés dans d'autres sites classés pour enterrer ce type d'équipement ; en outre, la commission avalisait un plan prospectif conjecturant une fréquentation de 300 000 personnes par an, prévision très optimiste en regard des chiffres de fréquentation moyen des sites touristiques pyrénéens[649].

Les centres d'accueil, écomusées et autres centres d'interprétation se révélant insuffisants à structurer une dynamique touristique complète autour des produits de nature, beaucoup de décideurs politiques locaux ont manifesté une fixation sur le thème des parcs animaliers. Dans une société caractérisée par l'importance de la culture du spectacle, cette infrastructure classique de l'équipement récréatif, rebondit de surcroît en zone de montagne sur un poncif : celui d'être un espace traditionnel de la mise en spectacle de la nature.

Les parcs animaliers ont connu dans les Pyrénées un fort développement dans les années 1990. Des équipements ont été mis en place, y compris en lisière immédiate d'espaces protégés. A Orlu, un parc à loups a été installé à l'orée de la réserve en 1996 ; il reçoit deux fois plus de visiteurs que la réserve et cinq fois plus que "l'Observatoire de la Montagne", un espace muséographique installé sur le même site et inauguré en 2002. Par le potentiel charismatique qu'il représente, l'ours sert de support à plusieurs parcs animaliers. Celui de Borce, situé à proximité du parc

[649] Réunion de la Commission des sites des Hautes-Pyrénées du 01/04/1997. Le projet a été par la suite bloqué par l'intervention de la Commission supérieure des Sites.

national des Pyrénées, fut le premier installé dans les Pyrénées françaises. Longtemps réduit à une simple fosse, il a été complètement refait et agrandi en 2000, grâce notamment aux subventions du parc, ce qui lui permet désormais de présenter au public trois ours importés.

La complémentarité des deux outils, espace protégé et parc animalier, apparaît évidente aux investisseurs et à de nombreux élus. Gérard Richez citait le cas de parcs nationaux ayant eux-mêmes mis en place des enclos animaliers sur leurs territoires. Le parc national des Pyrénées a ainsi agit selon un mécanisme identique, en finançant la rénovation d'une infrastructure qui accueille nettement plus de visiteurs que la Maison du Parc ou l'écomusée de la Vallée d'Aspe.

Les polémiques entourant l'opération de réintroduction de l'ours en Pyrénées centrales ont d'ailleurs fait émerger plusieurs projets de grande envergure autour de l'ours. De nombreux élus locaux s'accrochent à cette perspective :

> « [Au sujet de l'ours] *il me semble que pour l'avenir, quatre pistes s'ouvrent à nous* […] *La troisième piste est celle de mettre les ours dans un parc de vision grandeur nature, d'une centaine d'hectares, situé entre 1000 et 1200 mètres d'altitude - que je verrai très bien d'ailleurs en Ariège - qui permettrait aux scientifiques de donner libre cours à leur passion et présenterait l'avantage d'avoir des retombées économiques. L'exploitation économique d'un tel parc serait certainement un atout pour nos petites régions.* »[650]

Dans ces propos, le conseiller général de Castillon reprenait l'idée émise quelques années plus tôt par son collègue le maire d'Ax-les-Thermes, ancien maire d'Orlu, qui avait proposé d'aménager à l'intérieur de la réserve d'Orlu un parc de 500 ha pour accueillir les trois ours introduits. Un autre élu pyrénéen, l'ancien sénateur-maire d'Eup et conseiller-général de St Béat, tenta de promouvoir un projet de plus grande envergure dans la haute vallée de la Garonne. Les tergiversations autour de ce thème ont suscité l'irritation de certaines administrations :

> *« Ce projet, bon en terme de pédagogie à l'environnement, on est en train de mettre des sous-entendus : on met les animaux en cage mais c'est pour mieux vous expliquer ce qui se passe dehors. Cette démonstration n'est pas terrible, elle donne une mauvaise interprétation de ce qu'est la vraie nature.* […] *Je ne dis pas que certaines structures ne font pas des efforts.*»[651]

La mise en spectacle de la nature n'a d'ailleurs pas toujours apporté les fruits escomptés comme l'a encore rappelé l'expérience douloureuse pour le Conseil Général des Hautes-Pyrénées des investissements touristiques effectués au Pic du

[650] Intervention du Maire et Conseiller-général de Castillon-en-Couserans, à la Commission Estrosi (ESTROSI Ch. (sous la présidence de), 2003, op. cit.).
[651] Entretien Chargé de mission "sites et paysages" Ariège-Comminges, DIREN Midi-Pyrénées, 2001.

Midi de Bigorre. Le festival de Gavarnie, événement qui utilise le cadre naturel des alentours du cirque comme support paysager, dévoile la détermination quasi atavique de nombreux décideurs locaux à défendre la tenue d'une manifestation qui fait polémique et dont la fréquentation baisse régulièrement. Un conseiller général interpella ainsi ses collègues de la Commission des sites :

> « *Il convient de s'interroger sur la politique de valorisation des sites à mettre en place afin d'éviter la baisse de fréquentation touristique constatée, qui conduit à une diminution de la qualité des commerces et des prestations offertes.* »[652]

La mise en spectacle de la nature demeure cependant un leitmotiv des planifications touristiques. Un grand projet a été mené en Espagne avec la constitution récente d'un parc d'attraction sur les Pyrénées à Sabiñanigó. Pour expliquer l'ardeur manifestée par de nombreux décideurs locaux à associer l'idée de valorisation de la protection à des grands projets d'équipement, on peut faire l'hypothèse que le préjugé selon lequel l'équipement crée l'activité domine toujours leur culture touristique. Dès lors, confiants en un système de régulation des tropismes touristiques où prévaut la dominance des modèles consuméristes, les décideurs augurent toujours que la demande dispose nécessairement d'un fort potentiel de croissance. Or si l'on constate bien une croissance de l'offre, nous avons pu observer *a contrario* que la fréquentation des principaux espaces protégés avait atteint un seuil.

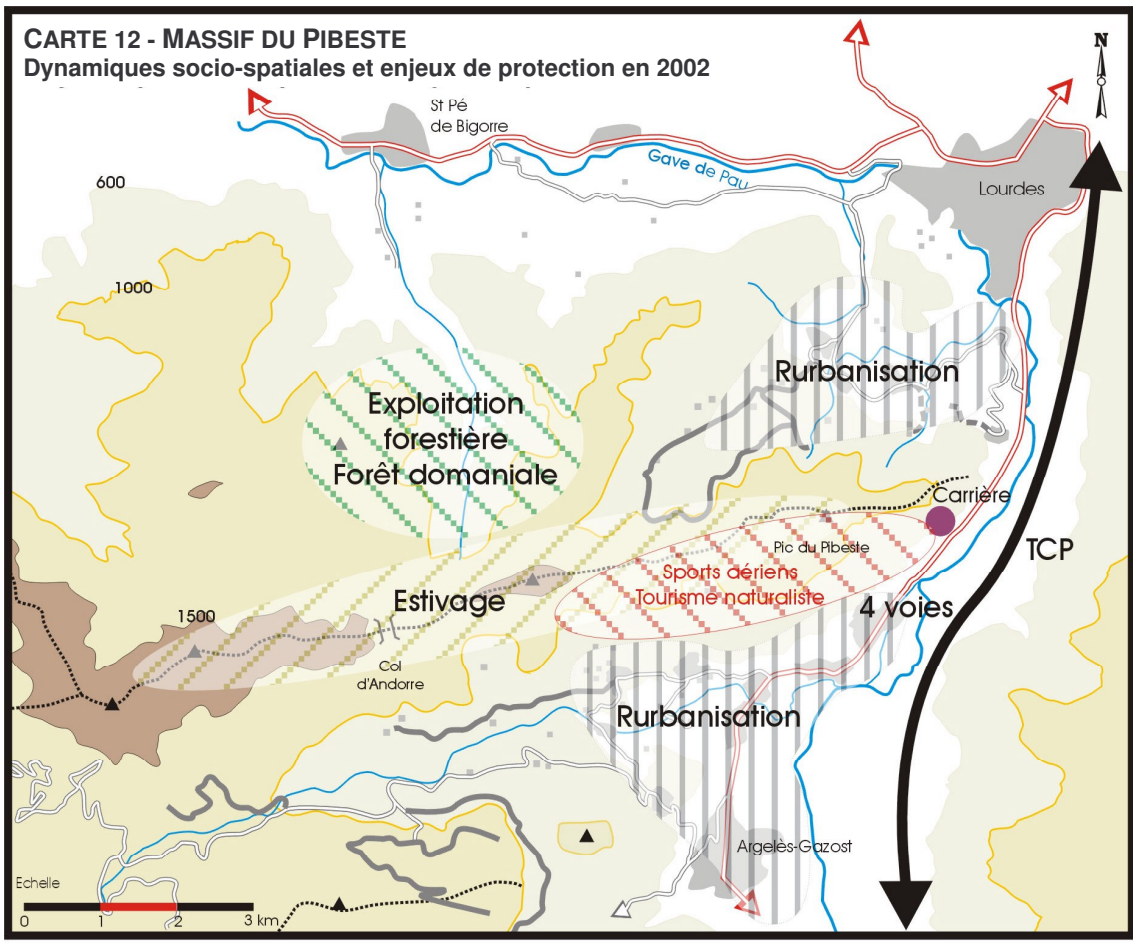
Les décideurs politiques sont en outre incités à persister dans cet état d'esprit par l'intervention d'autres opérateurs. Le cas du projet d'aménagement sommital du massif du Pibeste est une illustration de tentative de structuration de produit dans laquelle la fonction touristique n'a pas été débattue avec probité. Rappelons que ce massif a fait l'objet d'une démarche locale de construction d'une intercommunalité[653] autour des enjeux de sa gestion qui a débouché sur la constitution d'une réserve naturelle volontaire, établie en deux étapes. Cette montagne prépyrénéenne est peu fréquentée touristiquement mais fait en revanche l'objet d'une utilisation locale importante pour la pratique d'activités récréatives, notamment l'escalade. Le SIVU qui gère la réserve et ses partenaires ont mis en place différents supports (parkings et sentiers thématiques) et déployé un gros travail pédagogique.

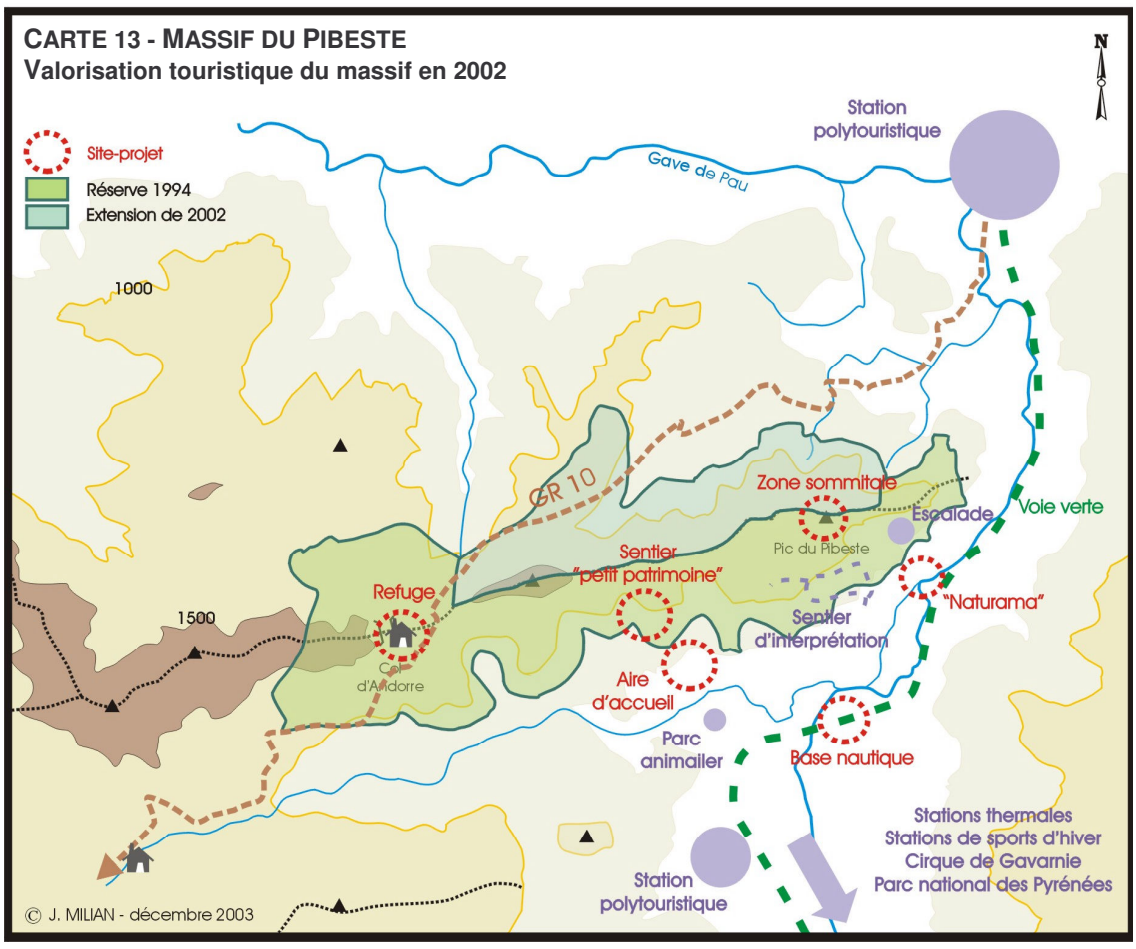
En 2001, il a fait effectuer une étude afin de dégager des pistes de travail pour développer son activité touristique. La principale proposition émise par le cabinet d'études mandatée a suscité une vive polémique : elle envisageait la relance

---

[652] Intervention du Maire de Loudenvielle et Conseiller-Général de Bordères-Louron, Commission des Sites des Hautes-Pyrénées, 06/03/2001.

[653] Indépendante d'autres processus de recomposition de la carte administrative territoriale (cf. CARTE 11).


CARTE 12 - MASSIF DU PIBESTE
Dynamiques socio-spatiales et enjeux de protection en 2002
N
St Pé
de Bigorre
Gave de Pau
Lourdes
600
1000
1500
Exploitation
forestière
Forêt domaniale
Rurbanisation
Carrière
Pic du Pibeste
Sports aériens
Tourisme naturaliste
TCP
4 voies
Estivage
Col
d'Andorre
Rurbanisation
Argelès-Gazost
Echelle
0
1
2
3 km


CARTE 13 - MASSIF DU PIBESTE
Valorisation touristique du massif en 2002
N
Site-projet
Réserve 1994
Extension de 2002
Station
polytouristique
Gave de Pau
1000
1500
GR 10
Zone sommitale
Escalade
Voie verte
Pic du Pibeste
Sentier
"petit patrimoine"
Refuge
"Naturama"
Sentier
d'interprétation
Col
d'Andorre
Aire
d'accueil
Parc
animalier
Base nautique
Stations thermales
Stations de sports d'hiver
Cirque de Gavarnie
Parc national des Pyrénées
Station
polytouristique
© J. MILIAN - décembre 2003

du projet de téléphérique entre la vallée et le sommet du Pibeste, plusieurs fois évoqué au cours des décennies précédentes. Ce projet, qui nécessitait selon les prévisions 4,5 M€ d'investissements, représentait une entreprise financière colossale pour des petites communes au budget peu important et une petite structure qui avait déjà beaucoup investi pour l'équipement touristique et pastoral du massif. Souscrire à ce projet relevait donc d'un choix audacieux sur le plan financier, impossible à conduire sans un nouveau soutien de la part des principaux bailleurs de fonds du SIVU, pour un niveau de bénéfice relativement indéterminé : selon les conclusions de l'étude elle-même, cet équipement n'aurait par exemple engendré qu'un impact ténu sur le marché local de l'emploi. Le président du SIVU analyse ainsi les événements :

> « *Tel que je le perçois, le consultant a saisi que, pour certains élus, il était important de remettre en état le téléphérique. Il est allé dans leur sens.* […] *L'échec de ce projet, cela a entraîné une distanciation de certains élus vis-à-vis du SIVU. C'est vraiment dommage, une étude qui nous a coûté 100 000 francs et qui ne débouche sur rien. Même le projet de "naturama" a été ajourné depuis car on n'est plus d'accord.* »[654]

Nous terminerons cet exposé en abordant deux récents débats autour de la construction d'un espace touristique autour de l'image de la protection. Le premier relate la valorisation touristique de la réserve du Mont Valier en Ariège. Le deuxième présente la construction d'un nouvel espace touristique multifonctionnel en périphérie du parc national d'Aiguëstortes.

La réserve du Mont Valier a longtemps été caractérisée par un manque d'intégration territoriale en raison des choix de l'administration forestière gestionnaire[655] qui a exclu pendant plusieurs décennies la participation des collectivités locales à la gestion de cette réserve. Jusqu'au début des années 1990, l'équipe technique a freiné la valorisation touristique du Valier. Deux éléments de contexte ont favorisé cette orientation : le Haut-Couserans n'est tout d'abord pas doté de véritable foyer touristique capable de générer des tropismes importants ; en outre, la section de l'Office a tiré parti des dissensions permanentes entre les deux entités territoriales qui se partagent la réserve, le Castillonnais et la vallée du Salat, dont la distinction géohistorique est très ancienne.

Ainsi, les gestionnaires de la réserve revendiquaient résolument « *d'avoir préservé le Valier des aménagements touristiques projetés par les collectivités* ». Le groupe technique estimait ainsi avoir « *lutté efficacement contre les projets d'équipement touristique sur les secteurs de Barlonguère et de la Lée ainsi que le goudronnage de*

[654] Entretien Président du SIVU du Massif du Pibeste au Col d'Andorre, 2002.
[655] Cf. Chapitre Quatre.

la route du Port d'Aula […] » et se satisfaisait d'avoir pu « *obtenir la fermeture des routes d'Aula et de Campuls* »[656].

Notons que d'un point de vue juridique, la protection vis-à-vis d'éventuels projets d'aménagement ne fait pas partie des objectifs d'une réserve domaniale de chasse. C'est donc en tant que gestionnaire foncier et non que gestionnaire d'espace protégé que l'Office a bloqué les projets avancés par les collectivités locales, tel que la station de ski au Cirque de la Lée. Cette situation a longtemps nourri un sentiment de frustration auprès de ces dernières.

La situation de la réserve a récemment évolué ; nous en avons déjà exposé le fait qu'à l'occasion de la mise en place de Natura 2000, l'Office a souhaité sortir d'une gestion de type mono-acteur. Mais la section départementale souhaite fixer des orientations précises, désirant ainsi privilégier le pastoralisme sur ce site et « *ne pas l'inféoder à la valorisation touristique* »[657]. Elle entend en fait imprimer une certaine orientation dans le choix des pratiques encouragées et valorisées. L'une des premières *via ferrata* des Pyrénées a été installée près du Mont Valier et du seul refuge gardé de la réserve. L'Office souhaiterait également monter un réseau de cabanes, à double vocation pastorale et touristique, pour les grands randonneurs. Des projets de sentiers thématiques ont été étudiés, notamment dans les secteurs de la réserve mais surtout de sa périphérie qui sont touristiquement peu pratiqués[658]. Enfin et surtout, elle y a développé le tourisme cynégétique.

Toutes ces évolutions sont suivies avec attentions par les élus locaux mais ils reprochent cependant à l'Office de pratiquer un double discours :

> « *Ils souhaitent associer les locaux, c'est très bien mais… La mise en place des tirs dans la réserve par exemple, les ACCA locales n'ont pas été associées, une fois de plus. Pourtant, faire participer les chasseurs locaux, cela aurait été une manière plus intelligente de gérer la réserve… et cela aurait fait plaisir et contribué à détendre l'atmosphère.* »[659]

En contiguïté de la réserve, l'ONF loue en effet une partie des domaniaux du Haut-Couserans aux ACCA. Il y a donc globalement un conflit sur les objectifs de valorisation, dont est consciente la direction de l'Office :

> « *Je sais qu'effectivement il y a des attentes chez les locaux mais pour l'instant, le groupe technique fait un travail dans l'animation pédagogique disons, amateur, sans être péjoratif. Nous comptons développer une politique d'accueil plus poussée mais nous ne pouvons pas le faire seuls.* […] *Surtout, il faut comprendre qu'il y a des secteurs où l'activité touristique n'est pas compatible avec la protection des espèces,*

[656] OFFICE NATIONAL DES FORETS, Service Départemental de l'Ariège, 1992, "Projet Valier", rapport interne.
[657] Entretien Ancienne chargée de mission pastoralisme, ONF de l'Ariège, 2002.
[658] Voir CARTE 14.
[659] Entretien Conseiller municipal de Seix, 2002.

d'où des débats assez violents avec certains élus. Il y a des projets auxquels nous nous sommes opposés. »[660]

L'Office défend ainsi un principe de non-utilisation des infrastructures routières à des fins touristiques, afin d' « *éviter la dispersion de la fréquentation à haute altitude* ». Les zones les plus fréquentées de la réserve, les vallées du Ribérot et de Bethmale, font également partie des secteurs écologiquement les plus sensibles, ce qui pose un problème aux agents techniques sur le choix des activités à promouvoir et à organiser. Les tergiversations autour de cette question ont agacé les élus dont certains stigmatisent la représentation élitiste de la montagne défendue derrière ce refus et les formes de valorisation proposées par l'Office :

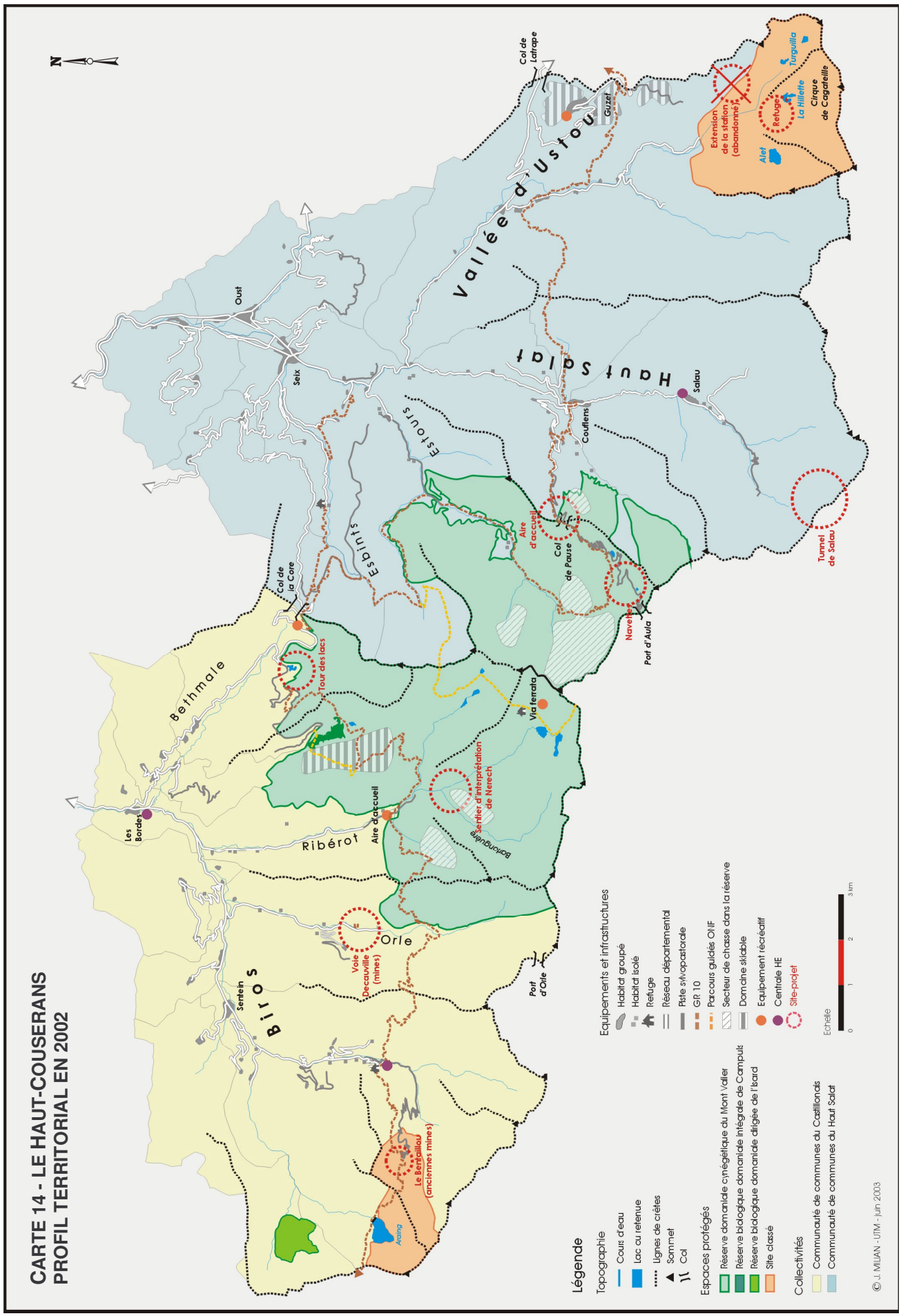
« *On ne peut plus faire du tourisme de cueillette comme il y a vingt ans.* […] *En dehors d'un tourisme respectueux de l'environnement mais créateur d'activité et de prestations diverses, je pense qu'il n'y a pas beaucoup d'autres possibilités.* […] *Il nous faut créer des espaces de médiatisation, le patrimoine, les gens en sont gourmands. Si nous sommes capables de conserver cette authenticité tout en mettant en place des structures afin de le faire découvrir, nous pourrons réussir.* […]

Mettre en valeur, oui mais pour qui ? C'est là que les divergences commencent ! Tout cela renvoie à une vision élitiste du milieu montagnard, ce n'est pas ce qu'il nous faut. Il y a des questions conceptuelles, philosophiques à se poser. […] *On me dit même : la montagne il faut se la gagner, cela signifie t-il qu'il faut en interdire l'accès au plus grand nombre ? Non, il faut agir pour accueillir du monde, sans distinction mais sans en faire un espace saturé. On peut faciliter des accès routiers, des refuges, des points d'accueil pour cela.*»[661]

L'un des principaux dossiers d'affrontement concerne la piste du Port d'Aula qui relie Couflens à la frontière espagnole, vestige d'un projet de route transfrontalière qui n'a jamais abouti. La mise en place de cet équipement à la fin des années 1960 a requis un coût financier conséquent auquel ont participé des collectivités. L'attachement des élus locaux à la valorisation de cet équipement s'explique d'autant plus que la haute vallée du Salat est dépourvue de haut-lieu touristique estival, au contraire du Castillonnais où les vallées du Ribérot, de Bethmale et, secondairement d'Arraing, constituent des lieux traditionnels de promenade et de villégiature.

« *Nous tenons à ce qu'une solution soit trouvée pour cette route. Nous pensons que c'est un gâchis. C'est une piste unique qui existe depuis fort longtemps. On l'a, autant l'utiliser. Mais attention, pour faire du développement touristique, pas du trafic de chalandise.* […] *Je ne comprends pas pourquoi on refuse nos propositions : la*

[660] Entretien Directeur-adjoint, direction territoriale de l'ONF Aquitaine-Midi-Pyrénées, 2001.
[661] Entretien Ancien conseiller régional de Midi-Pyrénées, conseiller général d'Oust et maire de Seix, 2001.


CARTE 14 - LE HAUT-COUSERANS
PROFIL TERRITORIAL EN 2002
N
Vallée d'Ustou
Haut Salat
Estours
Esbints
Bethmale
Ribérot
Orle
Biros
Oust
Seix
Salau
Couflens
Guzet
Col de Latrape
Col de la Core
Col de Pause
Port d'Aula
Port d'Orle
Les Bordes
Sentein
Aire d'accueil
Tour des lacs
Sentier d'interprétation de Nerech
Via ferrata
Voie Decauville (mines)
Le Bentaillou (anciennes mines)
Extension de la station (abandonnée)
Refuge
Cirque de Cagateille
Tunnel de Salau
Navette
Légende
Topographie
Cours d'eau
Lac ou retenue
Lignes de crêtes
Sommet
Col
Espaces protégés
Réserve domaniale cynégétique du Mont Valier
Réserve biologique domaniale intégrale de Campuls
Réserve biologique domaniale dirigée de l'Isard
Site classé
Collectivités
Communauté de communes du Castillonais
Communauté de communes du Haut Salat
Equipements et infrastructures
Habitat groupé
Habitat isolé
Refuge
Réseau départemental
Piste sylvopastorale
GR 10
Parcours guidés ONF
Secteur de chasse dans la réserve
Domaine skiable
Equipement récréatif
Centrale HE
Site-projet
Echelle
0
1
2
3 km
© J. MILAN - UTM - juin 2003

mise en place d'un système de mini-bus navettes par exemple […] *Le panorama d'Aula est magnifique, c'est normal que le plus grand nombre puisse en profiter.* »[662]

Cet antagonisme autour de la valorisation de la réserve du Valier traduit l'existence de divergences de conception entre acteurs sur la fonction touristique de la montagne en général, d'un espace protégé en particulier ; mais il révèle surtout les clivages qui s'opèrent au sein du jeu de régulation entre un gestionnaire désigné par le pouvoir central, l'ONF, qui entend demeurer le principal opérateur local et façonner un certain format de "produit Valier", et des acteurs locaux en quête d'un projet attractif capable de relancer les filières touristiques locales et plus globalement une économie locale en dépression depuis longtemps.

Les projets de valorisation touristiques développés dans le Vall Fosca, au sud du parc national d'Aiguëstortes, constituent un exemple d'une collusion d'intérêts entre acteurs publics et privés, structurée autour de la lente maturation d'un programme de reconversion socio-économique. Cette zone présente un profil classique de petite vallée de montagne en crise territoriale prolongée. Malgré l'existence d'un réseau d'exploitation hydroélectrique très important, d'une petite station de sports d'hiver et de la proximité du bourg de Sort - et dans une moindre mesure de la *cuenca* de Tremp - les niveaux d'infrastructures et les réseaux d'activités existants ont du mal à maintenir un réel dynamisme socio-économique local. L'hydroélectricité a représenté un secteur d'activité très important mais qui ne nécessite plus beaucoup de personnels depuis la mise en place des systèmes automatisés.

Un projet engagé depuis 2003 par un consortium d'entrepreneurs prévoit la constitution d'une station intégrée en amont du village d'Espui, dans un secteur situé en lisière du parc d'Aiguëstortes. Dans une deuxième étape, une liaison est envisagée avec le domaine de Boí-Taüll. Une partie du futur domaine skiable projeté, d'une superficie moyenne pour les Pyrénées[663], se situera ainsi à l'intérieur de la ZPP du parc, le reste étant localisé dans un *espais d'interés natural* (EIN*). Outre le domaine skiable, est planifiée la construction d'un complexe hôtelier de 5 000 lits et de plusieurs lots de résidences secondaires à 1 200 m d'altitude, auxquels seront adjoints des équipements estivaux tels qu'un centre hippique et un golf.

Dans ce projet, les enjeux vis-à-vis des régimes réglementaires de protection sont globalement les mêmes que dans le cas de l'extension de la station de Baqueira sur le Vall d'Aneu[664]. Il n'y a pas de document de régulation pour le secteur de Fillà, situé hors de la ZPP, qui accueillera les premiers équipements ; c'est un EIN qui ne

[662] Entretien Conseiller municipal de Seix, 2002.
[663] Le domaine recouvrira 900 ha et devrait être équipé de 13 remontées et de plusieurs pistes de fond. A terme, le domaine joint de Fillà-Boí-Taüll dépassera les 2 000 ha.
[664] Cf. première section du chapitre.

dispose pas de plan de gestion. Tout comme le Muntanyó d'Arreú, il a été exclu des zones Natura 2000. Les associations écologistes ont manifesté leur désaccord à ce projet, dénonçant la réalisation d'une procédure de déclaration d'études d'impact en l'absence de plan de gestion.

Mais à l'inverse de ce qui s'est produit dans le Vall d'Aneu, nous ne sommes pas ici dans un cas de pression exercée par un groupe financier puissant et vécue comme une colonisation. Il n'y a pas eu pour les écologistes de réelle possibilité de constituer un rapport de force au sein du jeu de régulation local. Il s'est en effet rapidement produit autour de ce projet une mobilisation élargie à différents acteurs : ceux de la sphère publique (l'*ayuntamiento* de la Torre de Cabdella, les services de la Generalitat) et ceux de la sphère privée (des promoteurs immobiliers, des entreprises du BTP mais également la communauté de *vecinos* du petit village de Manyanet, propriétaire foncier dont les terrains accueilleront le domaine skiable sous forme d'une location).

Le parc d'Aiguëstortes s'est lui aussi joint au groupe des opérateurs car il souhaite créer une nouvelle porte touristique dans sa périphérie méridionale. Son objectif est d'élargir la zone de fréquentation dans ce secteur où la pression touristique est pour l'instant essentiellement concentrée dans la zone des lacs de la haute vallée de Cabdella. Afin de servir ses propres objectifs, le parc contribue donc à la réalisation d'aménagements urbanistiques et de génie civil conséquents, dont l'impact environnemental ne peut être sous-estimé. L'engagement des acteurs publics de l'environnement dans un tel projet fut ainsi justifié par un ingénieur membre du comité d'experts ayant réalisé l'EIA :

> « *L'impact des infrastructures mécaniques et de services dans un espace naturel protégé représente un défi environnemental justifié par le développement durable de l'économie rurale.* »[665]

Cette formule sert ici d'alibi, se référant au développement durable comme caution de bonne conduite car la fonction de protection est ici dissoute dans un projet économique de type station intégrée. En dépit de la pression exercée par les stations sur son propre espace d'intervention, le parc national d'Aiguëstortes se place comme l'allié de ce nouveau projet, d'abord pour des raisons d'équilibre stratégique (ne pas être marginalisé dans le jeu de régulation et risquer de susciter une nouvelle crise au sein de son *patronato*), mais également pour favoriser son propre processus d'expansion territoriale.

[665] GANYET R., 2003, *La concepción y proyecto de una estación de esquí - el caso de Vall Fosca en el Pirineo catalan*, doc. non publié.

CONCLUSION

L'histoire de l'interface entre protection de la nature et le développement des pratiques touristiques dans les Pyrénées s'inscrit dans la tendance générale des massifs européens. Elle a longtemps été perçue par l'ensemble des acteurs impliqués, au travers d'une approche privilégiant la dichotomie et la confrontation entre deux dynamiques perçues comme antinomiques, souvent réduites pour l'une à une logique consumériste et mercantile de l'espace et pour l'autre à une logique de sanctuarisation déconnectée des évolutions de l'économie et des sociétés montagnardes.

Des années 1950 aux années 1970 a effectivement prédominé une culture de l'aménagement touristique de type fonctionnaliste, qui s'est traduite par la multiplication et l'accumulation des équipements, et s'est imposée comme une logique dominante. Nous avons ainsi vu comment la propension théorique affichée dans la politique française de protection du paysage, à servir d'outil de régulation dans l'aménagement des stations de sports d'hiver, s'est révélée inefficace, faute de moyens de fonctionnement adaptés et du fait que cette logique dominante s'était imposée dans les esprits de ceux-là mêmes qui étaient chargés d'organiser la protection des sites.

L'équipement de la montagne par les infrastructures touristiques de sports d'hiver n'a été vraiment reconnu par les pouvoirs publics comme un facteur de dégradation du patrimoine naturel que depuis une trentaine d'années. En voulant mettre en place des outils de correction des impacts de ce processus, les pouvoirs publics ont entretenu l'approche dichotomique de la problématique (création d'espaces protégés contre création de nouveaux domaines skiables, tourisme vert contre tourisme de masse, sites vierges contre sites artificialisés).

Dans la même période, d'autres processus touristiques se sont propagés, soulevant de nouvelles problématiques relatives à l'articulation entre protection de la nature et des paysages, extensification des activités récréatives et délitement de l'économie rurale montagnarde. Dès les années 1970, de nombreux auteurs avaient ainsi mis en garde les pouvoirs publics au sujet de la sollicitation dont allaient être l'objet, dans les décennies futures, les espaces protégés comme supports ou vecteurs du développement touristique. Mais les erreurs d'appréciation sur la dynamique des processus touristiques d'une part, les limites des moyens à la disposition des gestionnaires administratifs et des praticiens de la protection d'autre part et le nécessaire jeu de négociation avec les populations locales, impliquant la prise en compte de leurs intérêts socio-économiques, ont compliqué cette tâche.

Lors des rencontres d'Andorre en 1994, Josep Gordi i Serrat de l'Université de Gérone estimait que les espaces protégés des Pyrénées étaient en train de « *devenir des ressources touristiques de premier plan* »[666]. Dix ans plus tard, cette hypothèse est pleinement confirmée. Ainsi, par les orientations retenues dans la gestion de l'accueil du public, qui est une de leurs missions principales, les parcs nationaux pyrénéens ont contribué à l'accroissement de la fréquentation touristique sur leurs territoires. Ils ont favorisé une conception du "tourisme de nature" dans laquelle le visiteur vient à la montagne d'abord pour consommer un bien symbolique[667]. La planification touristique des parcs s'est inscrite pleinement dans l'application de la "théorie des quatre E" :

- L'encadrement : en affectant de manière croissante des personnels aux tâches d'accompagnement et de surveillance, en mettant en place des programmes d'installation de structures d'accueil, en élaborant des produits dérivés et en élargissant leur partenariat avec les prestataires de services touristiques en montagne.
- L'équipement : en aménageant de nouvelles infrastructures pour améliorer ou accroître les possibilités d'accès aux sites ainsi que la diversification des pratiques de la montagne.
- L'événement : en organisant l'exercice de nouvelles activités et de manifestations, en élaborant des supports pédagogiques dans leurs centres d'accueil et en poursuivant une optique de mise en scène de la montagne à travers leur gestion des hauts-lieux touristiques.
- L'environnement : en organisant un cadre paysager ambiant (signalétique, opérations de nettoyage, évocation d'une proximité physique avec la nature dans l'utilisation des matériaux de mobilier) et en participant à la construction d'une dialectique touristique exaltant des représentations urbaines de la montagne (authenticité, ruralité, naturalité).

Tous les éléments patrimoniaux sont désormais mobilisés dans les espaces protégés "institutionnalisés" que sont les parcs mais aussi les grandes réserves pyrénéennes : les vestiges de l'activité pastorale, l'histoire des échanges transpyrénéens, du pyrénéisme, de la culture vernaculaire, jusqu'à l'hydroélectricité sont considérés comme supports touristiques. D'une façon générale, la gestion des espaces protégés a contribué à dilater l'espace touristique pyrénéen et à renforcer sa polyspatialité, tout en favorisant à l'intérieur de leurs territoires, la concentration des activités sur des secteurs qui drainaient déjà un certain flux de fréquentation.

[666] GORDI i SERRAT J., 1994, "Le zonage des espaces naturels protégés pyrénéens : un outil pour contrôler la fréquentation et planifier l'espace public", Colloque d'Andorre "Premières rencontres pyrénéennes pour l'environnement et le développement".
[667] BOZONNET J.-P., 1992, op. cit.

Nous avons pu confirmer l'hypothèse que la protection "médiatisée", celle des parcs et dans une moindre mesure des réserves, attire l'équipement du fait de ses répercussions sur les pratiques contemplatives. Elle a aidé au développement du tourisme chorographique tout en bénéficiant de l'engouement croissant des sociétés urbaines pour les activités récréatives de pleine nature et, de manière croissante, pour le tourisme naturaliste. Par leur entremise, d'autres espaces protégés ont participé à la construction d'un territoire touristique dans des zones dépourvues de paysages spectaculaires susceptibles d'y générer un tourisme chorographique ; la protection agit alors comme un facteur de supplémentation dans l'exploitation de l'imagerie traditionnelle de la montagne.

La question du bénéfice apportée aux populations locales par ce "tourisme de nature" diversifié, favorisé par les espaces protégés, est d'abord une affaire d'échelle d'interprétation. Il contribue indéniablement à renforcer des systèmes économiques locaux et à améliorer les équipements publics. En outre, le rapprochement des registres de patrimoine naturel et de patrimoine culturel dans la définition d'"espaces à forte valeur patrimoniale", utilise et nourrit la légitimité des espaces protégés comme territoires de projets auprès des sociétés locales.

Cette évolution générale confirme également la volonté collective des acteurs publics et privés de favoriser une plus grande ouverture de l'espace montagnard aux processus touristiques. Mais, dans le contexte de la multifonctionnalité de la montagne sont apparues de nouvelles crispations car la dynamique socio-économique globale des Pyrénées est dans une phase de transition. Le tourisme a été désigné comme le support principal du développement local pyrénéen mais ses manifestations se sont diversifiées. En conséquence, des éléments issus des systèmes antérieurs se mêlent à des éléments en construction, ce qui se traduit par une instrumentalisation du thème de la protection de la nature et par de nombreux décalages entre les discours justificatifs et les faits, certaines pratiques essayant de se survivre alors que d'autres tentent d'émerger et de se renforcer.

De nouveau, en raison de la phase de colonisation de l'espace imprimée par l'évolution du marché des sports d'hiver et le retour d'une "logique accumulative" des équipements, les antagonismes entre protecteurs et aménageurs se manifestent et se cristallisent au travers de la compétition pour l'affectation du sol, favorisant parallèlement le retour d'une approche comptable de la protection de la nature. De même l'expansion des activités récréatives et leur diversification sollicitent de plus en plus souvent et de manière différente les milieux montagnards. L'organisation de ces activités nécessite des arbitrages qui sont parfois difficiles à effectuer, de nombreux groupes d'usagers réclamant désormais de participer à la gestion de la multifonctionnalité de la montagne. Les conflits qui en découlent favorisent une

reconstruction des logiques de la protection autour du contrat (codes de bonnes pratiques) et non plus autour de cadres normatifs (réglementations). Ces évolutions se traduisent par un processus d'affaiblissement de l'objectif de protection face à la diversification de la fonction touristique des espaces montagnards, auquel ne semblent pas être en mesure de répondre efficacement les outils de planification de la gestion des espaces protégés.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

La permanence de forts antagonismes dans la valorisation de l'espace montagnard transparaît nettement au travers des différentes problématiques abordées dans cette deuxième partie. Elle est due aux différents processus qui animent la recomposition des sociétés locales pyrénéennes, à l'évolution des économies locales et à la place croissante occupée par les nouvelles activités d'usage. Le massif pyrénéen n'a jamais été soumis à une pression sociale et écologique aussi diversifiée.

Au sortir de la période fonctionnaliste, la construction progressive de la notion de multifonctionnalité de l'espace montagnard pyrénéen, qui prend forme dans le contexte de la désindustrialisation et de la déprise agropastorale, s'est caractérisée par un double processus. L'époque de transition qui s'est engagée depuis les années 1980 a vu s'accumuler les problématiques d'interactions entre les usages de la nature et les choix découlant de sa mise en protection. Les nouvelles dynamiques d'expansion des équipements de sports d'hiver, la réactivation d'une volonté politique de faire de la fonction productive énergétique de la montagne l'un des enjeux de l'aménagement du territoire, la croissance des mobilités, la dispersion spatiale des flux et l'élargissement des périodes touristiques, le repeuplement en altitude, l'ensemble de ces processus ont multiplié les impacts sur les milieux naturels. Les deux versants de la chaîne connaissent globalement les mêmes processus.

Parallèlement, alors qu'une faible commutativité a caractérisé, jusqu'au début des années 1990, les relations entre la plupart des structures gestionnaires de la protection et les autres gestionnaires de l'espace montagnard, des rapprochements s'opèrent entre les acteurs, du fait de l'affirmation de problématiques communes. Les systèmes de protection existants et les logiques qui sous-tendent la création de nouveaux périmètres, ont en effet largement participé aux mutations engagées. Ils ont joué un rôle dans la restructuration et l'expansion des processus touristiques liés à la diversification des activités récréatives. Les moyens qu'ils permettent de mobiliser sont utilisés pour maintenir ou raviver des pratiques agropastorales utiles aux objectifs des politiques de protection et à la production des "aménités rurales et naturelles". En dépit de ces dynamiques d'adaptation et d'innovation locale auxquelles ont contribué, de manières sensiblement différentes selon les outils et les secteurs, les politiques de protection

de la nature, de nouveaux antagonismes ont émergé quant à la place et au statut de la nature dans la réorganisation socio-spatiale de la montagne.

Le principal problème posé est en définitive celui du contenu et du partage de la gestion de la multifonctionnalité. Afin de mieux comprendre les intérêts, les objectifs et les clivages qui animent cette question, il importe de s'intéresser aux rôles que concèdent ou qu'affectent les acteurs gestionnaires et usagers de l'espace, aux politiques de protection, et plus généralement à la manière dont les dispositifs de "mise en protection de la nature" se construisent et se traduisent dans la pratique.

TROISIEME PARTIE

LA CONSTRUCTION ET LE ROLE DE LA PROTECTION DE LA NATURE DANS LES DYNAMIQUES TERRITORIALES DES PYRENEES

INTRODUCTION

Les deux parties précédentes ont permis, par leurs analyses évolutives respectives des politiques publiques de protection et des interactions de la "mise en protection de la nature" avec les autres pratiques de gestion et d'utilisation de l'espace montagnard, de montrer que la protection de la nature n'était pas seulement conçue, organisée et pratiquée pour atteindre des objectifs de préservation de la biodiversité mais qu'elle revêt également de nombreux objectifs sociaux. Elle constitue ainsi un champ des dynamiques sociales, tant par le débat qu'elle initie sur le statut de l'espace que par les implications de sa mobilisation dans les stratégies et les projets des acteurs gestionnaires et usagers de la montagne. Au travers des analyses précédentes, la multiplicité des formes de cette utilisation a été démontrée et les dispositifs de protection, loin d'apparaître comme de simples pourvoyeurs de normes, des structures figées et monomodales, se sont révélés être des instruments très flexibles.

Ces résultats soulignent l'importance de mieux explorer la géographicité[1] de ces interactions afin de poursuivre l'exploration de notre problématique et d'approfondir l'étude de la dimension stratégique de la conjugaison entre les notions de protection et de développement. Il apparaît dès lors utile de sortir d'une posture théorique où les espaces protégés sont considérés sous la forme de territoires prescrits (résultant d'une procédure) et d'essayer de les appréhender comme des territoires construits (résultant donc d'un processus social). L'objectif de cette dernière partie est de s'intéresser aux configurations des relations entre acteurs, afin d'interroger l'intégration de la protection de la nature dans les processus de gouvernance locale (facteurs de résistance, facteurs d'innovation, relations d'interdépendances) et de répondre à notre interrogation sur les manières dont s'opère la validation sociale de la "mise en protection" de la nature et dans quelles

[1] Entendue ici au sens de « *la relation existentielle qui s'établit entre l'homme et son habitat* » (RAFFESTIN Cl., 1980, op. cit.).

configurations celle-ci constitue un lieu de construction de la gestion de l'espace montagnard.

La troisième étape de notre analyse est donc motivée et structurée par une approche constructiviste de la "mise en protection" de l'espace montagnard. Elle s'organise en deux chapitres. Le chapitre sept aborde la question des formes de l'inscription de la protection de la nature dans la gestion de l'espace en tant qu'outil de recomposition de l'action sociale en montagne. Au moyen de la mobilisation des théories constructivistes de la notion de ressource, le chapitre huit propose une analyse de la diversité de construction des systèmes locaux de "valorisation de la nature protégée" dans le massif pyrénéen.

CHAPITRE SEPT

LA DIALECTIQUE DU DEVELOPPEMENT MONTAGNARD ET L'INTEGRATION DE LA NOTION DE PROTECTION

INTRODUCTION

L'objectif de ce chapitre est d'analyser les éléments constitutifs de la construction sociale de la protection de la nature qui peut être appréhendée comme une forme d'action collective organisée[2]. L'étude de la structuration de la protection comme champ social est destinée à dégager les spécificités et les particularités pyrénéennes. Afin de conduire cette analyse, nous émettons l'idée que la protection de la nature est le résultat d'un processus de régulation aux sources multiples et duales (locales/extérieures, administratives/politiques, techniques/empiriques) et qu'elle se place au carrefour de deux notions : celle de "protection intentionnelle" et celle de "protection effective".

La protection intentionnelle renvoie d'une part aux objectifs qui sont affichés dans les dispositifs et d'autre part à ceux qui sont poursuivis par les acteurs soucieux de mettre en avant la fonction de protection dans la gestion de l'espace. Elle fonde sa légitimité sur les politiques publiques et le débat social qui a lieu autour du principe de préservation de la nature.

La notion de protection effective renvoie quant à elle à l'organisation de l'action telle qu'elle émerge de la conduite d'une démarche de protection sur un espace. La protection effective est donc toujours une construction singulière, le produit d'un cheminement local qui se bâtit autour de processus de régulation effectués d'une part en fonction de l'implication et des objectifs des acteurs qui y participent ainsi d'autre part que des interactions qui existent entre eux et entre les usages et les activités qu'ils pratiquent. Cette régulation s'inscrit dans l'un des trois principaux types de configurations de construction des systèmes d'acteurs : la domination (imposition d'un projet sectoriel avec ou sans participation consentie aux autres acteurs), la négociation (détermination des conditions à remplir pour l'acceptation par les autres acteurs d'un projet sectoriel) ou la concertation (construction d'un projet commun à partir des besoins et des attentes manifestées par les acteurs).

[2] BECERRA S., 2003, op. cit.

A travers ces deux niveaux de lecture de la protection comme produit de l'action sociale, notre objectif est de comprendre comment s'effectuent et sont pensés par les acteurs les processus de gestion et d'aliénation de l'espace[3] que sont les processus de "mise en protection de la nature". Ce fil conducteur nous permettra d'explorer plusieurs notions. A travers celle de "protection intégrée", nous allons interroger la signification d'une protection qui ne soit pas dissociée de la perspective de l'exploitation. L'approfondissement de la notion de "territoires de la protection", et notamment les formes de son applicabilité en zone de montagne, constitue également une thématique transversale de ce chapitre.

La première partie de ce chapitre est destinée à identifier les éléments de convergence et de divergence dans les rapports d'acteurs ; à cette fin, elle propose une analyse de la protection de la nature d'une part et du développement de la montagne d'autre part, envisagés comme des construits sociaux, à partir des représentations véhiculées autour de ces notions. La deuxième partie aborde les mécanismes de construction et de fonctionnement des démarches de "mise en protection de la nature" à travers l'étude des motivations catégorielles et des processus de régulation qui émergent des interactions et des concurrences entre les acteurs gestionnaires et usagers. A travers l'analyse de la mise en œuvre du dispositif Natura 2000 dans les Pyrénées françaises, la dernière section du chapitre traite la reconstruction des configurations locales autour de la traduction d'une politique d'objectifs transversale et hétéronome.

7.1. LE ROLE DE LA PROTECTION DE LA NATURE DANS LE MODELAGE DE L'ESPACE ET LES MUTATIONS DE LA TERRITORIALITE EN MONTAGNE

Comme dans tout espace pratiqué et approprié, la "mise en protection de la nature" dans les Pyrénées ne constitue jamais un acte dénué d'implications sur la structuration des rapports des acteurs à l'espace et l'élaboration des stratégies catégorielles et individuelles. Afin de comprendre comment la protection de la nature participe à la construction locale du territoire, l'incursion dans le registre des représentations est indispensable car on sait qu'il existe une corrélation entre celles-ci et les comportements d'acteurs. Guy di Méo rappelle à ce propos que le territoire est toujours plus tangible à travers les représentations qu'il véhicule qu'à travers sa matérialité[4]. L'étude des représentations apporte des éléments relatifs à l'identification et la différenciation de l'espace et permet d'éclairer nos

[3] Par "aliénation de l'espace", nous entendons ici la mise en place de servitudes liées à des objectifs relevant de politiques de protection de l'environnement posant des restrictions dans l'utilisation de l'espace : elles aliènent les possibilités d'utilisation qui peuvent en être faites.
[4] DI MEO G. & alii, 1993, op. cit.

interrogations relatives à la qualification de celui-ci. Les acteurs placent dans leurs représentations la légitimation de leurs pratiques mais y figurent également des indices permettant de comprendre leur relation aux autres. Cette analyse autour des représentations de la protection et du développement en montagne va permettre de comprendre comment la "mise en protection de la nature" peut se structurer comme un champ de l'action sociale.

Nous posons toutefois ici une mise en garde et une limite. Notre travail de terrain n'a pas porté sur la construction des représentations. Cette investigation nécessite la conduite d'un travail de recherche sociologique complet. Nos travaux d'enquêtes ne disposent donc pas de l'exhaustivité et de la méthodologie suffisantes pour analyser dans le détail le contenu des discours et éviter les pièges des représentations convenues, officielles, stéréotypées ou au contraire atypiques. Il s'agit ici, non pas tant d'établir des typologies, mais plutôt d'appréhender et de mettre en rapport des discours d'acteurs pour en retirer des éléments utiles à la compréhension de leurs interactions réciproques.

7.1.1. DIVERGENCES ET RAPPROCHEMENTS ENTRE LES DIFFERENTES REPRESENTATIONS DE LA PROTECTION DE LA NATURE DANS LES PYRENEES

A partir des discours sur la protection de la nature, nous souhaitons appréhender ce qui caractérise la relation que les acteurs, gestionnaires ou usagers de l'espace, entretiennent avec leur environnement et la manière dont ils en conçoivent l'organisation et l'utilisation. Cette analyse, qui repose essentiellement sur des discours subjectifs, va apporter des éléments d'explication de leurs comportements.

La difficile requalification de l'espace par la "mise en protection" de la nature

Dans les cultures occidentales, les représentations dominantes de la montagne sont nées de la combinaison d'une artialisation spécifique, effectuée par le Romantisme au travers de l'idéalisation du paysage alpestre helvétique, à laquelle se sont ajoutées les références nées des produits de la culture fordiste dans les domaines de l'aménagement et de la récréation, et enfin celles de l'imaginaire environnementaliste urbain post-moderne. Ces trois temporalités s'entremêlent, l'une n'invalidant pas les autres. De nombreux groupes sociaux ont ainsi contribué à forger l'imagerie de la montagne qui constitue, pour les sociétés urbaines, un symbole fort de la nature sacralisée. Parmi eux, certains ont promu l'idée d'une nature protégée par des instruments spécifiques, excluants ; d'autres à l'inverse se sont inscrits en opposition à cette démarche.

L'idée qu'il puisse exister, y compris à une échelle micro-locale, une représentation collective et unique de la protection de la nature est donc fausse, même si l'emploi de certains outils a eu pour vocation de construire dans l'imaginaire populaire des "hauts-lieux de la nature protégée". Nous savons en outre que les représentations se réfèrent essentiellement à l'idéel, celui-ci étant fonction des parcours culturels de chacun. Nous pouvons présumer que les représentations de la nature protégée sont divergentes selon le type d'acteur considéré et selon les individus mêmes en raison de la diversité des rapports à la nature d'une part et des pratiques de l'espace d'autre part. Cependant, si l'on peut estimer que chaque acteur est en mesure d'élaborer ses représentations propres de la protection en fonction de son habitus, il semble que celles-ci sont d'abord tributaires des référentiels dominants. Ainsi, il ne faut pas négliger le fait qu'un acteur peut avoir des pratiques qui sont en contradiction avec les valeurs qu'il met en avant du fait de l'influence de ces référentiels.

La protection de la nature peut agir comme un facteur de supplémentation[5] à la fonction symboliste de l'espace montagnard et les espaces protégés constituent eux aussi un vecteur de la mythification de l'espace. La notion de protection de la nature semble par ailleurs étrangère aux valeurs des montagnards. Au sens institutionnel et scientifique du terme, elle renvoie à des conceptions du rapport entre l'Homme et la Nature et à des pratiques spatiales qui n'appartiennent pas aux valeurs traditionnelles des communautés montagnardes ; de ce point de vue elle est un phénomène d'origine exogène. En outre, la définition et les objectifs de la protection ont évolué selon les époques et la variété des rapports à la nature exprimés par les usages qui en sont faits. Bernard Kalaora a expliqué l'importance des *ethos*[6] propres aux classes et notamment celles de certaines élites culturelles, qui se traduit par la production d'une exclusivité dans la vision et la consommation de la nature et l'expression d'un modèle d'aménagement des espaces naturels privilégiant le compartimentage, afin de réserver la plus grande partie des espaces "sauvages et naturels" à ceux qui ont les moyens symboliques et culturels d'en profiter[7].

Au fur et à mesure que sont apparus des espaces naturels protégés à travers la montagne pyrénéenne, celle-ci changeait de physionomie, marquée par la déprise agropastorale, la dépopulation et la croissance de sa fonction touristique. Bien que cette période soit aujourd'hui achevée, une mythologie de la "déterritorialisation" de

[5] JODELET D., 1999, *Les représentations sociales*, PUF, 6ème éd., 447 p.
[6] Notion webérienne renvoyant aux dispositions morales conditionnées par les règles de vie dominantes d'un groupe.
[7] KALAORA B., 1998, *Au delà de la nature, l'environnement - L'observation sociale de l'environnement*, L'Harmattan, coll. Environnement.

la montagne[8] est bien présente dans les discours des acteurs locaux et elle y est souvent associée à l'évocation d'une protection de la nature interprétée comme le produit d'une volonté institutionnelle. Pour les populations locales de culture rurale, « *la montagne n'est plus ce qu'elle était* » et la protection de la nature fait partie des systèmes exogènes qui participent de ce processus.

Si l'on prend l'exemple des éleveurs transhumants, cette posture trouve sa force dans la stigmatisation des changements écologiques et paysagers qu'ont connu les étages montagnard et subalpin. Dans sa thèse, Corinne Eychenne rapporte ainsi combien l'idée du « *salissement des pâturages d'altitude* »", en référence aux dynamiques d'enfrichement, est largement partagée au sein de la profession et apparaît comme un élément central dans la représentation que les éleveurs transhumants se font de la montagne[9].

Hors des massifs, la montagne n'est aujourd'hui perçue comme un espace de production qu'à travers l'idée de que l'on y fabrique des produits de qualité, à laquelle est associée une représentation onirique de l'espace montagnard où la nature et la marque de l'anthropisation sont souvent confondus. Dans ses travaux, le groupe interministériel sur le pastoralisme a lui-même énoncé des propositions requalifiant l'espace pastoral. La proposition n°6 du rapport plus particulièrement envisageait la disposition suivante :

> *« Le groupe interministériel propose l'étude d'un statut spécifique pour les surfaces à usage pastoral vers la définition d'espace naturel à vocation pastorale. Ce statut permettrait de faciliter la mise en oeuvre de mesures d'aides aux exploitations pastorales et de les conforter économiquement, de mettre en oeuvre un pastoralisme adapté contribuant à la lutte contre les risques naturels et l'ouverture au public des zones considérées.*
>
> *Cette définition pourrait également ouvrir la possibilité de classer des territoires agropastoraux en espaces naturels sensibles dans les documents communaux ou intercommunaux d'urbanisme. Ce type de classement permettrait d'étudier la possibilité de mobilisation de moyens financiers provenant de la taxe "espaces naturels sensibles". »*[10]

Le glissement sémantique contenu dans ce discours est intéressant à noter car il est loin d'être partagé par les professionnels du pastoralisme de montagne. De leur point de vue, la montagne pastorale n'est pas un espace naturel, pas au sens où l'entendent les approches culturelles urbaines de même que celles des scientifiques et des administrations. Ils entretiennent néanmoins eux aussi un rapport affectif à la

[8] Comprise ici selon l'approche de Claude Raffestin, c'est-à-dire la disparition d'un ordre ancien (RAFFESTIN Cl. 1980, op. cit.)
[9] EYCHENNE C., 2003, op. cit.
[10] MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE, DIRECTION DE LA POLITIQUE SOCIALE ET DE L'EMPLOI, 2002, op. cit.

montagne et à la nature. Le cas des éleveurs et bergers béarnais qui considèrent l'ours comme « *un élément incontournable de la culture locale* », est le plus spectaculaire mais aussi le plus controversé :

> « *L'ours, c'est une dimension de la montagne. Depuis la nuit des temps, les hommes et les ours cohabitent ici et s'il y a encore des ours c'est bien parce que c'est toujours une montagne vivante, entretenue par l'activité pastorale* […] *Pour moi l'ours doit vivre d'abord parce qu'il est le symbole d'une vraie montagne.* […] *Le respect de l'environnement, la sauvegarde de la richesse biologique et génétique de la planète sont des enjeux incontournables pour l'avenir de l'humanité. S'inscrire dans cette démarche donne une autre dimension et une autre légitimité au métier de berger. L'ours, animal mythique, situé quelque part entre l'animal et l'homme et parfois entre l'homme et les divinités* […] *Dire aujourd'hui : il ne faut plus d'ours, c'est vraiment mépriser le travail des pâtres.* »[11]

> « *L'ours est un animal magnifique, il est beau. C'est une chance de pouvoir le rencontrer.* »[12]

Mais si acteurs productifs et acteurs récréatifs s'accordent à partager des représentations esthétiques au sujet de la grande faune sauvage et à en reconnaître le vecteur identitaire, la montagne demeure pour les premiers le terrain d'affrontement entre l'homme et la nature. Le berger est le premier agent de "l'humanisation" de la montagne. Dans les régions peu marquées par l'histoire industrielle et touristique notamment, les gestionnaires d'espaces protégés font ainsi le constat du décalage de perception entre eux-mêmes et une grande partie de la population locale :

> « *Les gens d'ici, le territoire qui forme la réserve aujourd'hui, ils appellent ça de la montagne sale, comme ce n'est pas exploité, c'est-à-dire que rien n'y est fait depuis des lustres. Il y a une vision négative de la part des locaux parce que pour eux, une montagne propre c'est une montagne bien cultivée, avec l'élevage à tel endroit, les cultures à l'autre… Ils n'ont pas la même vision que nous et sur beaucoup de choses, c'est un problème.* »[13]

Ce témoignage relaie parfaitement le fait qu'ordinairement, la nature des populations rurales est celle qui est entretenue et se différencie de celle qui ne l'est pas laquelle appartient à un autre système de références. Dans l'exemple de Nyer, contrairement à ce qui s'est déroulé dans le village voisin de Mantet, les locaux n'ont pas été des acteurs moteurs de la création de la réserve. L'apparition de cette réserve a généré une nouvelle dynamique de différenciation de l'espace et de ses composantes. Elle a obligé les habitants à modifier leurs représentations de « *la*

[11] PAROIX J., *Berger dans les nuages*, Ed. du Faucompret.
[12] Entretien Eleveur-fromager, Vallée d'Ossau, 2002.
[13] Entretien Conservatrice de la réserve naturelle volontaire de Nyer, 2001.

montagne du pays » car son apparition vient transformer leur espace vécu. Ainsi, les zones aujourd'hui incluses dans la réserve avaient été repoussées aux marges de l'espace collectif. Elles étaient devenues le territoire d'un nombre limité d'acteurs : les pastoraux transhumants et les chasseurs. Avec l'apparition d'une réserve naturelle, cet espace a du être réidentifié et sa lecture reformulée pour intégrer les éléments en relation avec cet événement. La création d'un nouveau marquage territorial a été matérialisée par une appropriation foncière opérée par le Conseil Général des Pyrénées-Orientales et la production de nouvelles normes dans la régulation. Elle s'est également accompagnée de l'apparition d'un nouvel acteur dans le paysage social communal, la structure gestionnaire de la réserve. Les locaux, le personnel, l'activité scientifique et sociale qui animent l'équipe sont autant d'éléments nouveaux dans le système local.

La construction des représentations de l'espace passe par l'identification de celui-ci, laquelle repose notamment sur des repères. La protection de la nature, porteuse de codes particuliers et d'une toponymie propre, différente de celles de la culture rurale même si elle peut s'en servir de support, contribue à renommer les espaces sur lesquels elle agit. C'est là un autre des éléments qui en font un processus de construction du territoire. Néanmoins, ce processus n'est pas forcément bien accepté localement. Plusieurs gestionnaires nous ont rapporté de nombreuses anecdotes à ce sujet :

« *Des panneaux sur le Pibeste, je savais que cela serait très dur à faire accepter et cela risquait même de faire des histoires. Nous avons opté pour un système différent, avec des fiches.* » (réserve du Pibeste, 2001)

« *Les premiers écocompteurs qui ont été installés sur les sentiers ont été arrachés. Certains avaient l'impression d'être surveillés ou épiés.* » (réserve de la Massane)

« *Il faut voir que c'est leur montagne. On peut placer des panneaux d'information au village, mais après, dans la forêt, dans la montagne, ce n'est pas évident. C'est contraire aux valeurs montagnardes d'une certaine façon. Alors pour monter des sentiers d'interprétation ou ce genre de choses, ce n'est pas forcément facile. Il faut expliquer, composer. On n'est pas dans un parc national.* » (réserve de Py, 2000)

« *L'instauration de la réserve a été difficile. Cela a pris plusieurs années au sein du conseil municipal. Il y avait des gens qui étaient par principe contre cette idée, des chasseurs notamment.* […] *Après la création de la réserve, on a retrouvé à plusieurs reprises des panneaux qui avaient été arrachés ou sur lesquels on avait tiré dessus* » (réserve d'Eyne, 2001).

« *Dire que les gens d'ici identifient le parc à la montagne est faux. Certains sont fiers du parc parce qu'à travers lui, c'est leur montagne, la culture rurale, tout ce*

qu'ont fait leurs ancêtres, qui est valorisé. Leur discours est de dire : « si ce pays est beau c'est parce que nous, les locaux, nous avons su le préserver. » (Parc national des Pyrénées, Val d'Azun, 2002)

Le fait que la protection de la nature crée son propre univers symbolique gêne une partie des usagers de ces espaces car cela est perçu non seulement comme un acte d'ingérence mais aussi comme un processus d'acculturation. Ces manifestations de rejet se cristallisent autour d'une conception figée des rapports de groupes, nourrie par plusieurs décennies d'une relation complexe faite à la fois d'antagonismes et de collaborations entre populations autochtones et administrations.

Le symbolisme attachée à la protection de la nature a incité les gestionnaires des principaux espaces protégés pyrénéens à créer des images-attributs associées à ces territoires. En Espagne il a été procédé dans les années 1990 à la construction d'icônes figuratives stylisées pour chacun des principaux espaces protégés, à l'exception du parc naturel du Cadí-Moixeró qui, dans une tradition naturaliste qui s'explique par l'ancienneté du parc, avait déjà choisi le pic noir pour emblème. En France, plusieurs espaces protégés se sont également dotés d'un symbole, à commencer par le parc national des Pyrénées où le choix de l'isard demeure un sujet de controverse : « *L'ours n'a pas été retenu comme symbole du parc. On a pris l'isard alors que le parc avait été créé soi-disant pour protéger l'ours. Mais évidemment, l'ours ne vit pas dans le parc alors c'était difficile d'en faire son symbole. C'est une situation qui arrange aujourd'hui tout le monde* »[14].

L'ours, ce symbole de « *la mégafaune charismatique* », fait l'objet de discours divergents quant à l'utilisation de son image :

« A la communauté de communes de X ils cherchaient un symbole qui soit en rapport avec la montagne, la forêt. Et bien, ici dans le coin des Pyrénées où l'on a réintroduit des ours, ils ont choisi comme symbole le cerf ! C'est un choix que je ne comprends pas. »

« L'ours, pourquoi toujours l'ours d'ailleurs ? QU'est-ce qu'il rapporte l'ours ? Il y a d'autres symboles dans les Pyrénées ! L'isard bien sûr, mais il y a le grand tétras, le gypaète aussi, c'est un oiseau magnifique le gypaète, pourquoi ne pas le choisir comme symbole de la nature sauvage des Pyrénées ? »[15]

Ces querelles témoignent des clivages qui traversent les représentations de la nature et qui, par extension, se projettent sur le symbolisme de la nature protégée. Cette situation est également due au fait que les démarches de protection de la nature conduite dans les Pyrénées ont longtemps négligé l'aspect culturel de leur

[14] Entretien Garde-moniteur, Vallée d'Aure, 2002.
[15] Entretien Maire d'Orlu, 2002.

intervention. Jusqu'à une période récente, il n'a d'ailleurs jamais été fait appel à une quelconque approche ethnoécologique de la protection et des implications de la création des espaces protégés pyrénéens sur les représentations des populations locales. De même, l'approche de la dimension anthropique du patrimoine des espaces protégés a longtemps été restreinte à une pratique archivistique, orientée selon deux thèmes, la monumentalité et le folklore, négligeant quelque peu les mécanismes de construction du patrimoine vernaculaire et du patrimoine vivant.

L'étude du patrimoine culturel dans les parcs pyrénéens n'a été prise en compte que très progressivement, sous l'influence de quelques personnalités parmi les personnels et les experts associés, notamment grâce à l'implication des CAUE* en France et à la mutation conceptuelle des politiques de protection en Espagne dans les années 1980. Un processus identique a émergé depuis le milieu des années 1990 dans les réserves naturelles des Pyrénées-Orientales, avec le CPIE de Prades puis sous l'influence des travaux d'élaboration du PNR des Pyrénées catalanes et la diffusion du modèle du tourisme patrimonial[16]. Elle donne des résultats sensibles, salués par tous les gestionnaires rencontrés. Nous avons vu dans le Chapitre Six que ceux-ci avaient développé sur ces bases de nouvelles pratiques en matière de pédagogie à l'environnement.

La construction du lien entre espace de protection et espace social

La création d'un espace protégé n'est pas systématiquement la résultante d'une démarche conduite par un acteur extérieur et marquée d'une unique volonté technico-administrative. Nous avons évoqué plusieurs exemples dans lesquels elle avait accompagné une stratégie de réoccupation ou de réappropriation de l'espace menée par un groupe d'habitants. Cependant, toute forme d'action collective conduite par un groupe au sein d'une population se heurte à un moment ou à un autre à d'autres processus sociaux. La composition d'un système d'acteurs n'est en effet jamais uniforme dans le temps et dans l'espace. Par ailleurs, les intérêts des individus peuvent être amenés à changer en fonction de l'évolution de leur situation personnelle. Les confrontations qui naissent autour de l'innovation peuvent donc susciter des situations d'émulation de l'action collective qui, le cas échéant, passe également par une phase de conflit.

Depuis les années 1970, plusieurs vagues de migration inverses ont amené de nouveaux habitants en zone de montagne. D'une part ces individus n'ont généralement pas les mêmes parcours de vie et la même culture ; ils ne développent donc pas les mêmes représentations que les montagnards de souche. D'autre part, ils

[16] Le "tourisme patrimonial" évoque une forme de tourisme reposant sur des pratiques de découverte mêlant des éléments naturels et culturels. L'OMT cherche à en faire un des sésames de la notion de "tourisme durable".

n'ont pas les mêmes objectifs, ni les mêmes attentes ; ils ne développent donc pas les mêmes pratiques de l'espace. D'autres processus ont conduit des émigrants d'hier à retourner s'installer dans leur vallée d'origine. Leur culture a été nourrie des valeurs montagnardes traditionnelles mais a été enrichie et modifiée par le contact avec d'autres systèmes de pensée et d'action. Ils forment d'autres catégories d'habitants, dont le patrimoine culturel est composite, différent des nouveaux montagnards comme des montagnards de souche. Rappelons enfin que le développement des infrastructures de transports dans le massif a permis la mise en pratique de modes de vie reposant sur une double résidence, l'une urbaine, l'autre montagnarde.

En outre, plusieurs générations de politiques de protection se sont succédées, l'esprit et le contenu technique des dispositifs les plus récents sont sensiblement différents de leurs prédécesseurs. Les pratiques des usagers et des gestionnaires des espaces montagnards ont également évolué, dans les domaines pastoral, forestier, cynégétique ou encore touristique. Le phénomène de la recomposition sociale des populations de montagne est ainsi un point essentiel dans la compréhension des rapports entre la "mise en protection de la nature" et les comportements d'acteurs. A travers l'exemple de la construction des réserves communales des Pyrénées-Orientales, nous avons vu l'importance du regard neuf qu'ont porté sur l'espace les jeunes générations locales et d'immigrants parvenues au commandement des affaires municipales à la fin des années 1970.

Aussi, la perception qu'ont les habitants d'un espace protégé qui fait partie de leur cadre de vie doit être considérée avec précaution en raison de la diversité des situations personnelles. Nous livrons ici des extraits de trois témoignages recueillis auprès de résidents locaux auxquels nous avons demandé ce que représentait la présence d'une réserve dans leur commune :

Témoignage n° 1 : Résident retraité, Orlu

« *J'ai plus de soixante-dix ans. Je suis revenu vivre au village au début des années 1980, j'ai passé trente ans à l'extérieur. La réserve, elle a toujours existé, depuis que j'étais gosse.* […] *Cela fait partie de la vallée maintenant. C'est très bien comme cela. Des choses se sont faites pendant mon absence. Il y en a eu des importantes je pense : les mairies ont racheté la montagne, ça c'est bien. Ils font ce qu'il y a à faire, et on peut toujours faire comme avant : se promener, il y a des éleveurs qui y mettent leurs bêtes. On ne peut pas chasser, c'est tout, comme avant et même, depuis quelques années, certains peuvent y aller avec des conditions particulières.* […] *Elle crée quelques contraintes mais qu'il y ait une protection de l'espace c'est bien* […] *Moi je pense que c'est bien qu'on ait interdit la circulation* […]

La réserve ça ne change rien à ma façon de voir la montagne. Elle est aux communes maintenant, même si c'est les gens de la chasse et de l'ONF qui s'en occupent. Ça a été une étape importante je pense, quand il y a eu un gardiennage permanent. Le fait qu'il y ait les gardes, le site est pas trop pollué comme ça. Et puis la réserve a fait connaître notre coin à l'extérieur. […] *Je n'ai pas besoin, pas envie d'en savoir plus, d'être plus impliqué comme vous dîtes. Ça se passe bien comme ça. Notre vallée est belle* […] *mais sa beauté passe d'abord par l'entretien des choses existantes. Je pense que le village devrait garder son identité campagnarde et il faudrait que ses abords soient plus entretenus, et les sentiers aussi.* »

Témoignage n° 2 : Résident retraité du secteur agricole, Py

« *La réserve c'était dans le temps une idée du maire… tout le monde était pas d'accord et c'est toujours le cas. C'était après le projet de parc mais ils en parlaient pendant aussi. Y'a eu une association qui est venue pour faire une étude, voir comment il faudrait faire. Et puis c'était surtout je crois un accord avec Mantet, eux aussi ils ont fait une réserve.*

Pour moi qui suis un ancien d'ici, de la vallée, qu'elle y soit ou pas, cela ne change rien. La réserve en fait c'est la montagne du village, enfin une bonne partie. Vous pouvez aller vous y promener, vous verrez. Aujourd'hui c'est plus comme avant. Partout c'est la forêt maintenant, on y fait plus grand chose. On ramasse les champignons, le bois, y'en a qui pêchent un peu […] *Il y a toujours des bêtes qui montent à Rotja et aux Esquerdes mais c'est plus comme avant.* […] *Y'a la forêt partout, c'était pas comme ça il y a encore vingt ans. Alors bon, il faut entretenir un minimum. C'est pour ça qu'il faut de toute façon qu'il y ait un peu d'activité forestière.*

Je crois pas que ça gêne grand monde à part pour les propriétaires. Après, vous dire si c'est bien ou pas … Il y a du monde qui passe mais cela ne fait pas venir beaucoup de gens au village, enfin je crois, et puis, c'est pas ce que beaucoup de gens ici voudraient de toute façon, je pense. Les gens, ils montent surtout à Mantet. Là-bas c'est différent, c'est ouvert, y'a le village, les bêtes. Ça plaît aux touristes. C'est pas comme ici où y'a la forêt dans le village presque. »

Témoignage n° 3 : Entretien Résident secondaire, retraité de l'administration, Py

« *Bah, ici c'est un pays de misère* […] *Il n'y a plus d'activité. C'est pas la réserve qui a réglé les problèmes. Plus rien n'est utilisable, par exemple pour faire paître les bêtes sur le chemin des estives, c'est plus possible. C'est partout mal entretenu* […] *La réserve là-dessus, si ça peut servir pour le tourisme... Ce qu'il faudrait c'est faire un restaurant là-haut, avec des hébergements pour que les gens ils viennent, se*

promènent, fassent des activités sportives. Et puis il faut faire plus d'exploitation forestière, pour entretenir, dégager les chemins, les sous-bois. Ce serait bon pour le gibier aussi. »

Notons tout d'abord que dans les trois témoignages, les réserves ne semblent pas constituer de nouveaux lieux de l'espace vécu. Elles sont nommées mais souvent le terme de "montagne" leur est substitué, signe que l'apparition d'un nouveau marquage spatial n'a pas effacé dans les représentations la qualification locale de ces espaces. Les trois locuteurs ne manifestent pas de rejet à l'égard des réserves situées sur leurs communes respectives, même si dans le cas de Py, les deux témoignages évoquent à demi-mots les problèmes que crée le conflit entre la réserve et la société d'exploitation forestière, propriétaire des deux-tiers du territoire communal. Le résident d'Orlu estime que l'existence d'une réserve est bénéfique à la vallée, à la fois par le rôle de protection de l'espace qu'elle joue, en permettant de prévenir des dégradations et d'enrichir la faune, et par son rôle de produit d'appel pour le tourisme. Cet aspect est en revanche absent dans le discours des deux résidents de Py.

Ils profitent cependant tous trois de l'occasion pour évoquer les problèmes d'un village de montagne (la déprise, l'entretien du patrimoine, le maintien de l'activité au village) en ne produisant pas toutefois la même analyse du rôle que les réserves peuvent jouer à ce propos. A Py, l'un des locuteurs évoque d'ailleurs l'ancien projet de création d'une station en montagne comme la solution qui aurait du être retenue. La fonction de gestion de l'espace jouée par les réserves n'est également pas perçue de la même manière : pour le résident d'Orlu, il semblerait que la réserve y contribue alors que pour ceux de Py, c'est l'activité forestière qui doit être privilégiée.

En outre, dans les trois témoignages ci-dessus, nous notons la distance que les locuteurs posent entre eux et l'espace protégé. Douze ans après avoir pris son poste, le conservateur de Py constatait ainsi le peu de mobilisation manifestée par les habitants locaux à s'intéresser à la réserve de la commune :

« Le bureau est toujours ouvert quand je suis là. N'importe qui du village peut entrer et venir poser des questions. Oui on discute mais c'est toujours dehors, dans la rue ou sur le terrain. Ils ne viennent pas faire la démarche, se déplacer aux locaux de la réserve pour se renseigner, questionner. »[17]

Chez les élus également on constate une certaine distance dans le discours, y compris lorsqu'il s'agit d'espaces protégés existant depuis déjà plusieurs décennies

[17] Entretien Conservateur des réserves de Py et de Mantet, 2002.

et considérés comme intégrés. Nous avons été frappés par le discours relativiste énoncé par plusieurs d'entre eux :

> *« Nos réserves, elles sont immenses. Je me pose la question de savoir si leur existence est pérenne. Gardent-elles leur légitimité ? Ici, je verrai bien sa disparition dans quelques années, je ne le souhaite pas mais c'est possible. Maintenant on a une double structure de protection avec l'OGS* et il y a Natura 2000 qui vient.*[…] *Je pense qu'elles* [les réserves] *nous sont utiles à court terme, mais ce ne sont pas de vraies réserves naturelles. Si Natura 2000 fonctionne bien, quelle sera son utilité ? »*[18]

Interrogé sur le fait de savoir si la réserve volontaire située sur sa commune allait rejoindre le système confédéral des réserves naturelles des Pyrénées-Orientales, le maire de Nyer exprime sa totale désapprobation à une telle éventualité :

> *« Pourquoi devrait-on intégrer la réserve* [volontaire] *dans la Confédération des réserves ? D'ailleurs qu'est-ce qu'elles ont apporté les réserves ? Bon, je suis pour la réserve volontaire, mais il ne faut pas qu'il y ait de conflits de personnes.* […] *Nos relations avec le Conseil général sont bonnes, avec eux on a un partenariat, on a des accords.* […] *Pour le PNR c'est pareil. Cela m'intéresse mais on a peur d'être blousé par d'autres communes. D'ailleurs le conseil municipal s'était abstenu. »*[19]

Le ton des propos témoigne d'abord de la crainte de voir ultérieurement appliquées des contraintes sur certaines activités. L'inquiétude du maire porte plus particulièrement sur l'exercice de la chasse, source d'un conflit éventuel entre le Conseil Général, propriétaire et l'ACCA, présidée par le maire et regroupant quelques trente-cinq chasseurs soit le quart des résidents locaux. Le maire estime que, vu qu'il existe déjà une réserve de chasse de 800 ha, c'est-à-dire une proportion du territoire communal nettement plus importante que les 10 % qu'impose la loi, les chasseurs ont fait un effort suffisant.

Le discours fait également référence aux problèmes internes au fonctionnement de la Confédération des réserves naturelles catalanes que nous aborderons plus loin, conflits qui sont une source de litiges entre les communes. Les propos du maire témoignent enfin de l'appréhension des locaux vis à vis des dispositifs qui, comme le PNR, peuvent être manipulés de l'extérieur et dans lesquels Nyer, petite commune rurale d'un canton pauvre, restée en marge des dynamiques touristiques de la montagne cerdane comme du massif du Canigou, pourrait perdre plus qu'elle ne gagnerait.

Les espaces protégés sont des éléments participant au marquage territorial. Ce fait suscite à la fois l'intérêt et la méfiance des élus locaux puisque comme le

[18] Entretien Maire de Py, 2002.
[19] Entretien Maire de Nyer, 2002.

rappellent Françoise Gerbaux et René Paillet « *le marquage territorial est un élément de la compétition des territoires et les élus veulent maîtriser ce marquage qui est un véritable enjeu dans la communication politique, dans une politique de développement territorial* »[20]. Néanmoins, comme représentants d'une communauté territorialisée, les élus locaux affichent une tendance quasi spontanée à repousser toute démarche exogène tendant à restreindre l'accès à l'espace, à y limiter les usages et la valorisation. Ils se considèrent comme les défenseurs de l'accès à la montagne, et mobilisent de manière récurrente dans leur propos l'adage selon lequel « *la montagne appartient à tout le monde* ».

Ainsi, une gestion de la protection de type mono-acteur, effectuée par un acteur extérieur dérange, *a fortiori* s'il s'agit d'un établissement public qui cristallise d'une certaine façon l'ombre spectrale de l'Etat central. Elle heurte les valeurs rurales en général, montagnardes en particulier. En conséquence, il n'est pas rare que les locaux produisent un discours de stigmatisation vis à vis du travail effectué au sein de l'espace protégé concerné. L'exemple de la réserve du Mont Valier, dirigée par l'ONF, est illustratif. Des élus et des chasseurs locaux expriment ainsi un avis négatif sur la gestion des populations d'isards :

> « *Sur l'aspect de la protection, la réserve a été une erreur, en matière de gestion de la faune notamment. Ils ont laissé les vieux* [isards] *mâles, et nous, chasseurs, on retrouvait en bordure de la réserve les jeunes mâles, chassés par les vieux ; ce n'est pas sain. Et puis il y a eu des épizooties à cause de la surpopulation.* »[21]

Dans les discours des élus locaux, il est par ailleurs souvent fait appel à certains fondements républicains pour justifier la permanence des modes de gestion de l'espace et rejeter certains systèmes de protection qui leur déplaisent, en les présentant comme non conformes à ces valeurs. Nous en avons vu différents exemples dans les chapitres précédents, à propos du parc national des Pyrénées, des sites classés ou des réserves biologiques. L'un des registres les plus sollicités est celui de la défense de la propriété privée.

Les réserves volontaires du Pibeste et de Nyer, créées par des collectivités, contiennent toutes deux de nombreuses petites enclaves constituées par des propriétés privées qui n'ont pas été intégrées dans les périmètres. Dans la réserve d'Orlu, le syndicat de la vallée de l'Oriège a progressivement racheté plusieurs parcelles appartenant à des particuliers afin de devenir l'unique propriétaire de la réserve. Le Conseil Général des Pyrénées-Orientales fait de même dans la réserve de Nyer afin de combler progressivement le périmètre. Cette réticence à considérer que la protection de la nature puisse également concerner les propriétés de particuliers

[20] GERBAUX Fr. & PAILLET A., 1996, "Le pays entre politique, secteur et territoire", *Montagnes méditerranéennes*, n° 3, p. 49-53.
[21] Entretien Maire de Seix, 2002.

n'est pas une particularité pyrénéenne. Dans d'autres régions, la proportion de propriété privée qui a été incluse dans les principaux zonages de protection a parfois été bien plus importante. Cela a notamment été le cas dans le parc national des Cévennes. Cependant, les périmètres des parcs alpins ont eux aussi incorporé très peu de propriété privée. Ce fait est du à leur situation géographique mais également aux conditions sociales ayant présidé à l'implantation de ces parcs.

Le sentiment de dépossession associé à la mise en place d'un dispositif de protection est un autre élément très important qui transparaît dans le discours, bien que variable selon les sites et les interlocuteurs. Il doit être rapporté au contexte posé par le cadre normatif de protection. Pourtant, le degré juridique de contrainte des outils français est moindre que celui des outils espagnols où, à l'instar des MUP, les espaces naturels protégés définis par la loi de 1989 sont *de facto* considérés comme d'utilité publique, y compris les propriétés privées de particuliers qui y sont intégrées, ce qui leur affecte un niveau d'exigence et un statut de protection juridique théoriques plus fort.

La polémique surgie autour de la nature juridique du foncier affecté à la fonction de protection est à mettre en relation avec l'idée très répandue dans les représentations collectives selon laquelle la protection de la nature est d'abord l'affaire de l'Etat, c'est-à-dire qu'étant imposée d'en haut, elle doit être assurée par les administrations publiques. En tout état de cause, ce phénomène illustre une perception étroite de la finalité de la protection et l'idée qu'il existe une dissociation entre espace de protection et espace socialisé.

Ce sentiment nous a été confirmé par un exercice auquel nous nous sommes livrés auprès des populations locales résidantes à proximité d'espaces protégés. Lors de missions de terrain effectuées en 2000 et 2001, nous avons interrogé à cet effet un échantillon de quarante cinq individus. Il s'agit d'individus sélectionnés en fonction d'un seul critère : il devait s'agir d'habitants sédentaires ou d'habitants saisonniers résidant à proximité (commune d'accueil ou commune limitrophe) d'un espace naturel protégé de type parc ou réserve naturelle mais dont l'activité professionnelle n'avait pas de rapport direct avec la gestion de la protection de la nature. Nous leur avons demandé la définition qu'ils donnaient des termes d'"espace naturel" et d'"espace protégé". La ventilation des réponses qui nous ont été rapportées nous a surpris :

- "un espace naturel" est très majoritairement (90 % des réponses) identifié comme « *un lieu où rien n'a été fait pour modifier ce qu'a créé la nature* » ;
- "un espace protégé" est défini, là aussi très majoritairement et sans distinction significative selon le statut des sondés, comme « *un lieu/endroit*

où l'on protège des/certaines espèces/bêtes sauvages pour éviter qu'elles ne disparaissent ».

Loin de vouloir retirer des enseignements généralisables ou "représentatifs", nous ne pouvons qu'être interpellé par le contenu des réponses. Elles laissent tout d'abord suggérer que l'idée d'"espace naturel" se définit toujours par la symbolique du *saltus* et de la *silva*, derrière laquelle on retrouve la représentation providentialiste d'une nature créatrice. L'utilisation quasi systématique du temps passé dans les réponses concernant la qualité de l'espace naturel est, à notre avis, démonstrative de l'idée d'un "avant", qui affecte à la nature un statut patrimonial.

Selon ces mêmes résultats, la protection de la nature n'est semble t-il pas identifiée comme une démarche anthropocentrée, laquelle est pourtant significative de la majorité des créations d'espaces protégés dans le massif. Elle est d'abord assimilée à un objet particulier, qui n'est pas une construction comme le paysage par exemple qui n'a été que rarement évoqué, mais un élément intrinsèquement naturel : ce sont des « *espèces animales sauvages* » que l'on protège. Par l'emploi du terme de "sauvage" il faut comprendre qu'il est fait référence aux espèces qui véhiculent l'image d'un fort degré d'ensauvagement (l'isard, le rapace). L'action de protection a pour but d'éviter la disparition de ces espèces : l'espace protégé est donc un conservatoire. Quant à ce "on" qui est l'agent de la protection, son indétermination interroge. Il est *a priori* vague, "on" cela semble être un peu tout le monde, mais nous pensons que son emploi est métonymique. Auprès du grand public, la protection est majoritairement représentée comme une « *chose publique* » mais dans la relation à l'espace qui est ici évoquée, ce sont également les locaux que ce "on" désigne.

L'élément le plus important est probablement que l'espace protégé n'est en fin de compte pas perçu comme un outil de développement. Il y aurait donc là une grande distorsion avec les discours construits autour de la thématique de la valorisation de la protection, qui avancent l'idée que l'émergence d'une mise en valeur sociale des espaces protégés a permis de sortir d'une forme d'expression savante de la protection de la nature. Dans les Pyrénées françaises, un espace naturel protégé ne semble pas *a priori* représenté pour lui-même comme un lieu de socialisation du point de vue des acteurs locaux. C'est toujours son support, la montagne, qui est ce lieu de socialisation. L'espace protégé est une superstructure, quasi dépourvue de signification sociale en elle-même.

Nous avons par ailleurs effectué un autre sondage auprès de gestionnaires d'espaces protégés du versant français. Treize d'entre eux (six conservateurs/directeurs, sept gardes-moniteurs ou techniciens GPN, pour un total de neuf espaces protégés) se sont prêtés à l'exercice. Nous leur avons soumis une série de questions ouvertes en ne leur donnant aucune consigne pour répondre. Là

ENCADRE 13 - QUESTIONNAIRE SOUMIS AUX GESTIONNAIRES D'ESPACES PROTEGES

Quels sont les objectifs prioritaires d'un espace protégé ? (sans précision de statut)	
▪ Conserver/préserver la biodiversité	11
▪ Préserver les richesses patrimoniales	2
▪ Expérimenter des modes de gestion	4
▪ Sensibilisation du public à la préservation du patrimoine	4
Quels peuvent être les autres objectifs d'un espace protégé ? (sans précision de statut)	
▪ Assurer l'accueil du public / Communiquer autour du site	9
▪ Faire de la pédagogie à l'environnement	7
▪ Valoriser les activités compatibles avec la conservation de la biodiversité / la protection de la nature	7
▪ Nécessité de montrer que souvent la conservation du patrimoine et les activités humaines sont compatibles	6
Quelles sont les activités à exclure d'un espace naturel protégé ? (sans précision de statut)	
▪ Exploitation minière / extraction de matériaux	13
▪ Toute activité qui modifie de manière irréversible l'intégrité des milieux	11
▪ Aménagements hydrauliques	11
▪ Nouveaux aménagements routiers	7
▪ Nouvelles constructions (hors bâtiments agricoles et refuges)	4
▪ Survol (engins motorisés)	3
▪ Accès aux véhicules tous terrains	3
Quelles innovations serait-il bénéfique d'intégrer dans les pratiques de gestion des espaces protégés ?	
▪ Pas de proposition / Ne se prononcent pas	10
▪ La conditionnalité des aides au respect des objectifs de gestion pour les activités agricoles et forestières	2
▪ Mieux aider/favoriser l'agropastoralisme de montagne	3
▪ Mettre en place des plans d'interprétation dans les espaces protégés	1
Existe t-il un outil juridique privilégié pour faire de la protection de la nature ?	
▪ Ne se prononcent pas / Ne savent pas	2
▪ Non car chaque territoire a ses spécificités	11
Espaces protégés existant sur le versant français des Pyrénées :	
▪ Citent Parc national	13
▪ Citent Réserves naturelles	13
▪ Citent Sites classés	3
▪ Citent Arrêtés de Protection de Biotope	9
▪ Citent Zones de Protection Spéciale	3
▪ Citent Réserves de Chasse et de Faune sauvage	2

encore, il s'agit d'un échantillon trop réduit pour permettre de dégager des résultats significatifs ; nous n'avons d'ailleurs pas détaillé les réponses en fonction du statut des sondés car cela n'aurait pas apporté d'indications significatives supplémentaires. Bien entendu, on peut raisonnablement penser que les conceptions sont influencées par le contexte de l'espace protégé dans lequel travaillent les personnels interrogés et plus généralement par leur expérience personnelle et professionnelle. Cependant, les réponses obtenues nous autorisent à avancer quelques remarques et à dégager plusieurs pistes de réflexions.

Les réponses aux questions sur les objectifs des espaces protégés n'appellent pas beaucoup de remarques. Nous notons cependant qu'un tiers d'entre eux seulement avance spontanément l'idée qu'un espace protégé doit être un lieu d'expérimentation. Peut être pouvons-nous percevoir dans cette réponse une attention plus marquée aux besoins d'associer la protection au contexte des usages et des pratiques.

La plupart des sondés ont fait une remarque générale sur la nécessité de prévenir à l'intérieur d'un espace protégé toute activité qui pourrait entraîner un impact irréversible. Cependant les choses sont plus confuses dans le détail. Tous rejettent la possibilité de pratiquer dans un espace protégé des activités excavatoires. En outre, tout un lot de réponses ont en fait porté sur les aménagements et non sur les activités elles-mêmes. La grande majorité des sondés repousse le principe de construire de nouveaux aménagements hydrauliques mais une moitié seulement évoque les équipements routiers et un tiers les nouvelles constructions qui ne sont pas en rapport avec les activités agropastorales ou sylvicoles. Nous notons qu'aucun des sondés n'exclut de manière automatique les activités récréatives, notamment la chasse. Seuls sont évoqués, par une petite proportion d'entre eux, l'usage des véhicules 4x4 et le survol (encore ont-ils tous précisé qu'ils faisaient référence à un survol effectué par des engins motorisés).

La question sur les pratiques de gestion n'a pas suscité beaucoup de réponses, du fait de la complexité qu'elle induit et notamment de la difficulté à identifier ce qui est censé définir les bonnes pratiques de gestion d'un espace protégé. Peut-être sa formulation a t-elle introduit une certaine confusion et qu'elle n'a pas été bien comprise. Notons cependant que deux personnes ont soulevé la question des financements aux activités productives participant à la gestion des écosystèmes, en y intégrant les activités sylvicoles. Un quart des sondés évoque d'ailleurs comme une nécessité de faire bénéficier plus étroitement les activités agropastorales de l'effort financier effectué pour la protection.

Concernant la nature des outils de protection et leur statut, ces praticiens manifestent presque tous leur préférence pour une approche locale et contextualisée

de la protection, qui est visiblement admise comme un préalable à la question du statut. Cette question doit être associée à celle concernant l'identification des espaces protégés pyrénéens. Tous y intègrent le parc national et les réserves naturelles, la plupart y adjoignent les arrêtés de biotope, mais nous avons été surpris par le fait que les autres outils soient peu nommés. Seul un quart citent les sites classés parmi les espaces protégés et aucun d'entre eux n'a évoqué les réserves biologiques. Il ne s'agit pas d'une ignorance de l'existence de ces outils (nous avons pu nous en assurer dans des entretiens que nous avons conduit avec la plupart d'entre eux) mais soit, pour certains, d'une méconnaissance du réseau des espaces protégés existant dans le massif, soit pour d'autres, du choix de répondre selon leur conception de ce qui peut être considéré comme un espace protégé.

Chez les gestionnaires d'espaces protégés comme pour les autres acteurs, la représentation de la protection est également fonction de celle de la nature. Un président d'association gestionnaire déclare ainsi qu'« *il faut avoir un rapport affectif, primordial avec la nature. La meilleure façon d'en profiter, c'est d'y aller seul, pour méditer* ». Dans cet exemple, il est explicitement fait référence à une représentation de la nature proche de la mystique de la *wilderness*. Ce discours s'associe à une approche écocentrée de la gestion d'un espace protégé. Cette vision est quelque peu stigmatisée par d'autres gestionnaires d'espaces protégés, qui sans dédire leurs collègues s'inscrivant dans ce schéma, regrettent la rigidité de leur approche de la protection.

Le maintien de la chasse dans les réserves naturelles des Pyrénées-Orientales a soulevé des critiques de la part de beaucoup d'associations de protection mais également du CNPN* comme le rappelle ce dirigeant associatif : « *Cela nous a été beaucoup reproché de maintenir la chasse dans les réserves, alors qu'à peu de choses près, cela correspondait aux réserves des ACCA* »[22]. Son maintien total n'est guère apprécié non plus des gestionnaires de terrain. Ainsi les expériences de « mise en zone de protection renforcée » sont défendues sur un plan scientifique mais aussi éthique, de nombreux conservateurs énonçant comme logique « *le principe d'une zone non chassée dans un espace protégé comme une réserve naturelle* »[23]. Le projet de réserve dans la haute vallée d'Evol reçoit l'assentiment de ces praticiens notamment « *parce qu'il y a déjà là une réserve de chasse, ce qui est bon car la faune y est importante* ».

L'évocation des discours d'acteurs de même que les exercices effectués à partir des échantillons réduits ont révélé l'importance de conduire une étude approfondie de la construction des représentations et des pratiques de la protection.

[22] Entretien Secrétaire général de l'association Charles-Flahault, 2001.
[23] Entretiens Conservateurs des réserves de Nyer, de Jujols et de Prats-de-Mollo, 2000 & 2001.

L'analyse des rapports à l'espace construits par les acteurs intervenant dans la gestion des espaces protégés mais également par les autres usagers et les autres membres des communautés locales, apporterait des connaissances importantes sur les mécanismes de régulation de la protection.

Les motivations du militantisme associatif : entre "protection éthique" et "protection humaniste"

Les approches de la protection de la nature formulées au sein du monde associatif pyrénéen, acteur incontournable du débat autour des problématiques environnementales en montagne, doivent également être analysées. Il faut souligner tout d'abord la grande diversité de ce milieu, dont nous avons eu un aperçu dans les chapitres précédents. Sur le versant français, au côté des associations de naturalistes, assez proches des milieux scientifiques et dont certaines se sont professionnalisées, existent des mouvements aux objectifs plus sociocentrés, dont les préoccupations thématiques sont plus élargies que la seule protection de la nature, à l'image du réseau UMINATE* en Midi-Pyrénées.

Beaucoup de structures ont un ancrage territorial, à l'exemple du CEA en Ariège ou du FIEP en Béarn. A partir des années 1980, des associations d'un style nouveau se sont constituées, à une échelle très localisée. Il s'agit d'associations socio-culturelles locales pour beaucoup d'entre elles mais certaines fonctionnent comme de véritables réseaux d'initiative où les questions de protection de l'environnement côtoient d'autres thématiques[24], notamment le maintien et la transmission du patrimoine culturel non bâti ou l'organisation de manifestations locales. Elles sont quelquefois devenues des éléments importants du tissu social.

Du côté espagnol, le milieu associatif est organisé différemment. Il est structuré autour de plate-formes revendicatives, c'est-à-dire des regroupements de collectifs opérés autour de thématiques précises, évoluant selon les questions d'actualité. Au côté de structures militantes brassant une gamme élargie de sujets environnementaux, fortement teintées d'idéologie "naturaliste" et qui sont structurées par des réseaux d'antennes-relais distribuées au niveau provincial et régional (comme par exemple le mouvement *Ecologistas en acción* ou le réseau ADENA), il existe aussi des associations locales semblables à celles du versant Nord (telles que *Lo Pi negre* dans le Pallars).

Les relations avec les autres acteurs s'inscrivent dans un rapport plus conflictuel que sur le versant français. Ils jouent souvent un rôle de contre-pouvoir face aux élus locaux, au sein des *patronatos* et des *juntas directoras* des parcs. Les

[24] Citons à titre d'exemple l'association "Oriège-Nature-Environnement" en vallée d'Orlu, l'association des populations de Mijanès ou encore celle de "Défense du patrimoine de la vallée d'Evol" en Haut Conflent.

relations avec les administrations sont également plus impétueuses et querelleuses. Les mouvements écologistes n'hésitent pas à critiquer voire à se dresser contre l'action des administrations. Les relations sont cependant plus complexes qu'il n'y paraît car il s'est produit ces dernières années de nombreux cas d'intégration de personnes issues du monde associatif vers l'appareil administratif. Enfin, les liens étroits entre le militantisme associatif et le milieu universitaire sont connus, de nombreux experts et chercheurs, notamment des sciences biologiques, étant impliqués dans une ou plusieurs structures.

Depuis les années 1990, la plupart des dispositifs de protection dans les Pyrénées intègrent des représentants d'associations environnementales dans leurs organismes de consultation, et pour certains, dans leurs organismes de gestion. Sur le versant Nord, leur rôle au sein de ces structures est plutôt passif et consiste principalement à leur assurer une information régulière, à l'image de leur présence discrète dans le Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées. Sur le versant Sud en revanche, les associations exercent une fonction plus revendicative au sein des organismes de gestion et de participation des parcs. Nous avons pu voir dans la deuxième partie la mobilisation importante dont elles faisaient régulièrement preuve depuis la fin des années 1970.

Les discours tenus par une partie des représentants du monde associatif pyrénéen font émerger une attitude assez circonspecte vis à vis des espaces protégés. Celle-ci est justifiée par la complexité des outils existants et la nature institutionnalisée de beaucoup d'entre eux. Ils leur reprochent un mode de fonctionnement qui laisse peu de place au débat et à la participation du monde associatif. Il existe également des divergences entre structures, parfois alimentées par une forme de compétition territoriale. Une illustration en est donnée par la perception du rôle des réserves naturelles dans les Pyrénées-Orientales. Pour l'association Charles-Flahault, association de naturalistes non militante, qui a instruit et porté les projets de réserves, les zonages de protection mis en place répondent à leurs attentes :

> « *A l'échelon départemental, je crois qu'on a protégé l'essentiel avec les réserves et les sites, même si l'on nous doit encore une réserve. Maintenant on peut prévenir tout projet. Mais il ne faut pas aller à l'encontre de l'économie, cela a toujours été notre sensibilité* […] *L'essentiel pour nous, c'est que l'on n'urbanise pas.* »[25]

L'intervention d'autres associations environnementalistes membres du CLER*, qui ont participé à l'élaboration des dossiers de classement, non seulement de plusieurs des réserves naturelles mais aussi des sites classés du Lanoux et de Camporells, s'inscrit dans la même logique. Le discours de l'association Charles-

[25] Entretien Secrétaire général de l'association Charles-Flahault, 2001.

Flahault tranche néanmoins avec ceux d'autres structures militantes locales, à l'image de la FENEC* qui avait désapprouvé le système de petites réserves gérées dans un cadre communal. Son ancien président explique les raisons de cette position :

> *« Les zonages de protection, cela ne sert à rien en soi, si on ne gère pas. Ou plutôt cela sert à justifier une attitude agressive envers l'environnement ailleurs. Il faut faire des plans de gestion, à quoi sert un espace protégé sans plan de gestion ? Ces réserves* […] *elles n'ont pu faire leur plan de gestion que très lentement.*
>
> *A l'époque, avec la création des réserves je pensais, d'autres aussi, qu'il y avait une nouvelle culture qui s'installait en montagne. Mais on s'est rendu compte que ce n'est pas forcément comme cela que les gens sur place voyaient les choses. A Mantet, on avait essayé de monter un programme européen* [ACE-Biotopes]. *Cela représentait un apport de huit millions de francs de l'époque, mais ils n'ont pas voulu. Non, notre problématique ne les intéresse pas* […]
>
> *Il y a des problèmes maintenant, trop de chevauchements entre zonages. Les gens ne comprennent pas grand chose et ce qui existe n'a pas forcément de signification. Il n'y a pas d'approche globale de la protection sur les Pyrénées. Oui il y a beaucoup de zonages, en France et en Espagne mais il n'y a pas de mise en cohérence de tout cela. On rencontre des massifs sur lesquels il y a des réglementations et à côté d'autres massifs, où il y a des enjeux, et sur lesquels il n'y a pas d'outil pour intervenir. Ce qu'il faut justement, ce sont de bons outils, de bonnes politiques pour préserver, maintenir les espèces, leurs milieux. Supprimons certains périmètres, de mon point de vue c'est devenu nécessaire. Il y a de nouveaux outils qui peuvent être intéressants pour pouvoir avancer, je pense notamment à Natura 2000, et c'est avec cela qu'il faut travailler.»*[26]

La frustration exprimée dans ce discours souligne qu'une démarche de mise en protection conduite autour de la participation n'est jamais le produit des représentations d'un seul acteur. Ces propos renferment une vision intrinsèquement militante de la protection. Ils ne remettent pas seulement en cause l'utilisation des outils mais aussi la pertinence et les finalités des politiques de protection qui en sont à l'origine. Ils soulignent ce que nous avons déjà indiqué dans notre analyse des dispositifs au sujet de l'absence de politique globale de protection, entretenant une situation de parcellisation des outils et des territoires protégés.

La distorsion conceptuelle posée entre "espace naturel" et "espace humanisé" d'une part et la méfiance vis à vis des outils dits de protection d'autre part se trouve exprimées à travers des prises de position sur les projets actuellement en discussion. Lorsque s'est engagé le débat sur la création d'un PNR en Ariège, plusieurs militants

[26] Entretien Secrétaire Général du CIAPP, 2002.

associatifs et politiques ont exprimé leur analyse, selon laquelle il ne convenait pas d'intégrer les massifs de haute montagne dans le périmètre :

> « *Oui à un PNR dans les espaces ruraux habités, excluant de fait la haute montagne et le zonage proposé* […] *Les espaces naturels exceptionnels n'ont pas besoin qu'on les mette en valeur. Ils se suffisent à eux-mêmes et ont tout à craindre d'une accessibilité accrue, entraînant une fréquentation massive* […] »[27]

Cette attitude s'explique par la crainte de voir le PNR agir comme un facteur de surfréquentation de la haute montagne. Le projet de PNR, ainsi associé à l'idée qu'il « *favoriserait une accessibilité accrue de milieux remarquables et fragiles* », est renvoyé à sa vocation première, celle d'un rôle de structuration d'intercommunalités en zone rurale fragile. Outre le fait qu'elle contient une mise en doute du rôle de préservation d'un PNR, cette position dissocie la haute montagne du reste de l'espace anthropisé, en émettant l'idée que c'est un espace qui ne doit pas être aménagé.

Cette focalisation sur la dimension touristique des espaces protégés ne doit pas surprendre. Bien que réductrice, car elle restreint les multiples formes de la protection de la nature à un débat dont nous avons pu voir qu'il ne concernait finalement qu'un nombre limité de dispositifs et de sites, elle relaie avant tout une représentation. L'idée de vocation publique contenue dans le terme de parc, donc celle de l'ouverture au monde de "l'espace naturel", de sa socialisation, le coupe d'une certaine manière de la vocation régénérationiste prêtée à la Nature.

Néanmoins, même les mouvements associatifs critiques comme le CIAPP sont cependant loin d'être systématiquement opposées à la constitution d'espaces protégés dans les Pyrénées. Nous avons évoqué le rôle de l'Association Charles-Flahault dans les Pyrénées-Orientales. Plus récemment celui de la DEPANA* dans la création du Parc naturel de l'Alt Pirineu. Profitant du travail de collaboration engagé contre le dossier de l'UTN de Mijanès, le CIAPP a lui aussi tenté d'initier une démarche de création de réserve naturelle dans le Donezan :

> « *C'est une démarche intégrant un aspect de conservation du patrimoine naturel car c'est une région riche de sa diversité, mais aussi c'est un projet qui veut associer les activités humaines, que ce soit le pastoralisme d'abord, et on est dans un secteur où il y a des enjeux notamment parce qu'il y a des ours, mais aussi je pense aux pratiques de loisirs, à leur organisation. On a commencé à réfléchir à tout cela avec les associations locales, à Mijanès et ailleurs.* »[28]

Beaucoup de militants associatifs revendiquent d'avoir au fond une « *approche humaniste* » de l'idée de protection, refusant d'être qualifiés

[27] "Parc naturel régional : qu'en pensent les Politiques ?", *la Dépêche du Midi* du 18/01/2001.
[28] Entretien Secrétaire Général du CIAPP, 2002.

d'« *intégristes de l'environnement* ». Plusieurs de ces mouvements sont en fait proches du parti des Verts, notamment en Hautes-Pyrénées. Certains de leurs représentants adoptent un registre de discours qui s'appuie par certains aspects sur des réflexions propres à l'écologie humaine. Depuis la fin des années 1990 plus particulièrement, le CIAPP a fait du pastoralisme de montagne l'un de ses thèmes d'investigation et de débat privilégiés. Cette préoccupation est née des problèmes de la cohabitation entre éleveurs et ours et correspond aux thématiques affichées dans les statuts et les objectifs du mouvement :

> « *Moi l'écologie telle que je la vois ce n'est pas seulement un cadre bâti sur le naturalisme. C'est une vision élargie au sens économique et social, l'idée de protection cela ne doit pas se restreindre à quelque chose de fermé* […] *Je suis un peu désolé que souvent nous n'ayons pas le temps de montrer que notre action est aussi une démarche constructive, parce que c'est un cumul de choses : les associations, ce souvent des bénévoles, on intervient souvent tard dans les procédures, etc. Alors a priori on pourrait penser que l'on n'a qu'une démarche d'opposition mais ce n'est pas le cas* […] *L'essentiel aujourd'hui c'est de préserver le patrimoine. C'est pour cela qu'il y a cette dimension du monde agricole qui de toute façon resurgit. Il y a des lieux bien protégés mais peut-être que l'on n'associe pas suffisamment le monde agricole.* […] *Dans la protection, il y a une dimension culturelle qui souvent échappe à toute discussion administrative.* »[29]

La notion de patrimoine est également devenue pour les associations de défense de l'environnement l'outil de communication et de transaction qui leur permet de participer plus activement au débat sur la gestion de la montagne. Pour certains militants cependant, elle va beaucoup plus loin.

Initiateur du projet de classement du massif du Mont Perdu au Patrimoine Mondial et membre de la Commission Supérieure des Sites, le guide Patrice de Bellefon nous a exposé son interprétation de l'idée de protection, laquelle doit tout autant être une démarche scientifique que socio-culturelle. Il insiste sur l'idée que l'action de protection dans la montagne pyrénéenne doit d'abord se concevoir comme « *la reproduction d'un paysage vivant* », méthodologie qui doit être développée à partir d'une forte participation des usagers locaux :

> « *Le problème de fond, c'est cette vision picturaliste des paysages touristiques. Ce n'est pas compris par les institutions, par les responsables et quand on voit qu'au mépris de la jurisprudence, on continue à encâbler le chemin qui mène à la guinguette de la Brèche* [de Roland], *c'est significatif d'une totale incompréhension de la nature qui n'est toujours pas une valeur en soi* […]

[29] Entretien membre d'UMINATE Hautes-Pyrénées, 2001.

L'arrogance de l'administration, des institutions, cela a fait partie des méthodes françaises. Cela explique en partie des blocages, comme au parc [national]. *C'est une chasse gardée, c'est une institution qui défend son pouvoir* […] *La loi de 1930, elle a été dominée par le picturalisme, avec une réelle condescendance pour ne pas dire un mépris, enfin une envie affirmée d'écarter de la gestion du paysage les gens qui y vivent.* […] *Natura 2000, je vois ça comme une démarche écologiste urbaine naturaliste pure et dure. C'est basé sur l'autorité. D'un point de vue méthodologique, je pense que c'est une démarche intelligente. Mais je me méfie aussi de la dimension étroite de la perception du paysage à travers l'écologie naturaliste pure et dure.*

Les aspects culturels sont primordiaux quand on veut parler de préservation. Les parcs nationaux, c'est pour gérer le naturalisme. Ils ne peuvent pas gérer le culturel. Il ne faut pas les écarter, ce sont des institutions qui ont des moyens, il peut y avoir des volontés aussi. Mais ce doit être des partenaires. […] *Ils ne peuvent pas faire que l'ethnologie devienne de l'histoire vivante parce que ce sont des institutions nationales.* »[30]

On perçoit dans ce discours la forte influence des modèles humanistes de l'Ecole française du pyrénéisme du début du 20ème siècle. Il est une bonne illustration de la complexité des représentations de la nature au sein d'une partie du milieu associatif. Cette complexité se traduit par la difficile position qu'essaient de tenir des structures pyrénéennes comme le CIAPP ou, sur une problématique plus étroite, le FIEP, en tentant de légitimer leur action militante par l'objectif de construire des formes de protection intégrée fondées sur un partenariat actif avec les gestionnaires de l'espace montagnard. Cette approche leur a permis de nouer des liens avec certains acteurs locaux, des gestionnaires mais également des élus, notamment autour de la revendication d'une gestion de la montagne qui soit fondée sur la reconnaissance et la responsabilisation des autochtones.

La démarche initiée en vue du classement du massif du Mont Perdu sur la liste du Patrimoine Mondial a été à cet égard ambitieuse. Engagée par un petit groupe de personnes provenant des milieux associatifs et universitaires, pour la plupart connaissant bien les Pyrénées et pour certaines y résidant, cette initiative a débouché sur le classement de ce massif transfrontalier en 1997, avec pour particularité d'avoir obtenu un double classement, au titre des monuments naturels et des monuments culturels en tant que "paysage vivant". Outre la qualité écologique et des paysages naturels de ce site que symbolisent la vallée d'Ordesa et les cirques de Gavarnie, Troumouse et Estaubé, inclus dans le périmètre, les experts lui ont en effet reconnu une richesse culturelle spécifique au travers de la permanence de

[30] Entretien Patrice de Bellefon, 2001.

relations entre les vallées réparties autour du massif[31] et du lien existant entre le maintien des activités rurales traditionnelles et la construction d'une grande partie des paysages du site.

Cependant, malgré la réussite de la démarche de classement, ses initiateurs reconnaissent les grandes difficultés qu'ils rencontrent à faire partager les idées qui y sont associées. Son principal instigateur, l'ancien guide de haute montagne Patrice de Bellefon, explique ainsi que « *le Patrimoine Mondial, on ne peut pas dire qu'on l'a fait seuls, on l'a fait contre tout le monde, ce qui est différent* »[32]. Le responsable de la communauté de communes de Gèdre et Gavarnie précise en effet que « *l'idée de Patrimoine Mondial pour nos populations, cela reste assez diffus et un discours élitiste. Ici, c'est M. de Bellefon qui a l'apanage de ce discours fondé sur le paysage et les locaux ont un peu de mal à le comprendre* »[33]. Si la démarche a eu au départ un faible ancrage auprès des populations locales, malgré le soutien des maires et des *alcaldes*, elle a également du affronter la défiance des pouvoirs administratifs et des institutions politiques en place, notamment le Conseil général des Hautes-Pyrénées, et dans une moindre mesure, des parcs nationaux des Pyrénées et d'Ordesa. D'un côté les parcs se sont rapidement associés à la démarche mais d'un autre côté, l'irruption du paradigme de l'idée de protection porté par l'esprit UNESCO, est venue entrer en concurrence avec les formes de protection institutionnalisée qu'ils représentent, d'autant plus que les porteurs du projet développaient un discours très porté l'esprit MAB*. Des divergences de vue prononcées se sont d'ailleurs produites lorsque ont démarré les concertations pour la constitution d'un comité de gestion du site.

Pour les populations, le classement au Patrimoine Mondial a d'abord été interprété comme une nouvelle démarche de classement, qui venait s'ajouter aux nombreuses procédures déjà existantes, surtout côté français. Il y a plusieurs explications à ce désintéressement : outre une certaine habitude aux démarches technico-administratives associées à l'existence des dispositifs de protection, et en premier lieu les parcs, l'idée que le massif du Mont-Perdu représente une entité collective est peu partagée au-delà de la référence à quelques traditions. Avec la période fonctionnaliste, les systèmes territoriaux se sont redéployés en tournant le dos à la frontière. La signification de ce discours est d'ailleurs encore moins bien comprise sur le versant espagnol. Surtout, les populations locales n'ont pas saisi ce que pouvait impliquer le classement du site en matière de développement. « *L'esprit*

[31] Notamment l'existence d'accords de pâturage entre les vallées de Broto et de Barèges.
[32] Entretien Patrice de Bellefon, guide honoraire de haute montagne, membre de la Commission supérieure des sites, 2001.
[33] Entretien Responsable Communauté de communes de Gèdre & Gavarnie, 2001.

"patrimoine mondial" n'a pas été compris : beaucoup de gens ont vécu au départ cela comme une contrainte supplémentaire »[34].

Les idées de concertation, d'échange et de construction de projet sont au cœur de l'esprit de la démarche UNESCO. Afin de les communiquer et de multiplier les interfaces entre deux systèmes locaux qui coexistent, le tourisme et le pastoralisme, sans partager de projet commun, l'association qui a porté le classement, l'Association Mont-Perdu Patrimoine Mondial, a organisé en 2001 une expérience de rencontre et d'échanges entre professionnels de la montagne, intitulée "*rencontres paysannes*" :

> *« En France, qu'on le veuille ou non, les paysans sont considérés comme des sous-produits de la culture humaniste française, dont on voudrait bien se débarrasser pour ne pas donner une mauvaise image à l'étranger. C'est pour cela qu'ils ne sont nulle part.* […] *Les gens sont étonnés qu'on ait réussi ce dialogue avec les paysans. On a fait admettre l'idée que la biodiversité est une production agricole à terme, une production qui doit être rémunérée, une production paysanne plus qu'agricole d'ailleurs.* »[35]

Le Mont-Perdu a été la première pierre d'une démarche de rapprochement entre certains courants militants, des scientifiques et des élus locaux. Sur cette base, une partie de ce collectif souhaiterait créer à terme une réserve de biosphère transfrontalière autour du site initial[36]. Bien que cela soit encore ténu, cette démarche reçoit progressivement le soutien moral d'une partie des locaux car les principes de concertation qui la sous-tendent les interpellent, notamment parmi les agriculteurs et les éleveurs. La réapparition du programme MAB constitue une donnée très intéressante car elle vient conceptuellement bousculer des systèmes de représentations fondés sur des jeux d'acteurs institutionnalisés (parcs, administrations, institutions départementales), vis à vis desquels les locaux se sentaient un peu marginalisés, mais aussi sur une organisation des pratiques locales (en matière d'agropastoralisme et de tourisme), héritée des périodes précédentes, qui pourrait ainsi être mise en débat et être appelée à évoluer.

Il ressort de cette analyse qu'au travers de leur discours sur la protection de la nature, beaucoup d'acteurs projettent leurs propres préoccupations individuelles ou celles de leurs groupes d'appartenance et mettent en avant leur relation à la nature. Il est d'ailleurs intéressant d'observer chez les usagers la prédominance des

---

[34] Entretien ancien responsable d'UMINATE, secrétaire de l'AMPPM, 2001.
[35] Entretien Patrice de Bellefon, 2001.
[36] Notamment en s'appuyant sur la réserve déjà existante dans les vallées de Bujaruelo et de Tena en Espagne, créée en 1977. Cependant cette réserve qui a été constituée à une époque où c'était essentiellement une approche écocentrée et naturaliste qui présidait à leur création, n'a jamais fonctionné concrètement comme espace de construction de l'éco-développement et ne s'est pas vue appliqué de programme instruit autour de la Stratégie de Séville. Cette démarche permettrait donc la réactivation et la modernisation d'un dispositif anciens inusité.

rapports utilitaristes à l'espace. Les divergences dans les rapports affectifs et symbolistes à la nature et les projections idéelles qui leur sont associées compliquent en outre l'intégration de la protection de la nature dans le socle des représentations communes de la montagne. Ponctuellement cette distorsion conduit au rejet, non du principe de protéger la nature, mais de la normalisation de l'espace local par la protection. Ce résultat s'explique en partie par le fait que la dimension identitaire de la protection est assez mal identifiée par les acteurs gestionnaires et usagers de la montagne et que celle-ci se voit déniée toute connotation culturelle intrinsèque. Il est également alimenté par le fait que les représentations de la nature de montagne sont dominées par des pratiques sectorielles. Elles sont relativement cloisonnées, même s'il existe des rapports d'influence et des interdépendances entre les acteurs qui les construisent.

Nous relativisons le fait que la "mise en protection" de la nature puisse agir de manière systématique comme l'instrument d'une (re)socialisation de celle-ci. Mais, si elle ne constitue pas le support de représentations et de pratiques spécifiques pour les acteurs locaux, la "mise en protection" de la nature est bien identifiée par une majorité d'entre eux comme un vecteur d'innovation voire de dynamisme, et sa justification est relativement consentie. Il s'agit d'un résultat important car il conforte l'idée que se produit une nouvelle mutation de la territorialité montagnarde.

7.1.2. LES DIVERGENCES D'INTERPRETATION DE LA NOTION DE DEVELOPPEMENT DE LA MONTAGNE

La gestion de l'espace et les formes de son utilisation sont largement tributaires de la conception qu'ont les acteurs de l'idée de développement. Dans le référentiel dominant des sociétés industrielles occidentales, l'évocation du développement renvoie implicitement à une démarche qui se veut rationnelle et humaniste puisqu'elle est censément destinée à conduire une communauté vers une qualité de vie meilleure. Pourtant, c'est avant tout l'expression des référentiels sectoriels qui est fondamentale dans la construction du développement, comme c'est le cas pour toute construction sociale. Nous avons ainsi insisté, dans notre chapitre préliminaire, sur le fait que la notion de développement montagnard est une terminologie confuse et complexe, comme c'est le cas de toutes les acceptions construites autour du terme de développement car c'est une formule polysémique dont le contenu est chargé d'une dimension éminemment politique. La problématique

du développement demeure un thème de mobilisation fort de l'action collective en pays de montagne, du fait de l'acuité de la crise économique qu'elles connaissent.

L'évolution de la conception du "développement de la montagne" dans les politiques publiques

L'introduction de la thématique du développement dans le discours de légitimation de la protection de la nature n'est pas récente dans le massif pyrénéen[37] puisque des objectifs sociaux ont été affichés très tôt dans l'élaboration des outils d'application locale de ces politiques. Les conflits nés des divergences entre les représentations de l'espace montagnard et des choix formulés quant à son utilisation, ont cependant fait apparaître, comme ailleurs, un antagonisme entre les deux notions. Si par le passé la protection a pu être perçue comme une entrave au développement, cette situation est aujourd'hui considérée comme caduque dans les discours dominants. Certains outils, à forte connotation symbolique et technique comme les "parcs naturels", sont présentés par les institutions comme « *des atouts pour le développement local* » en raison de leurs implications socio-économiques dans le secteur du tourisme. Comme Andréa Finger-Stich & Krishna Ghimire l'ont constaté « *l'idée de parc, rassemblant bien des conceptions paradoxales, reflète la difficulté d'intégrer les objectifs de la protection de la nature au développement local* »[38]. Nous avons vu les multiples cas de conflit et de concurrence qui se posaient aujourd'hui entre l'objectif de protéger la nature et les autres utilisations de l'espace montagnard. Nous savons également que la production de législations spécifiques à la montagne n'a pas permis de résoudre l'antagonisme entre la notion d'"aménagement", notion prométhéenne évoquant la maîtrise de l'espace physique, et celle de "protection", qui renvoie à une représentation idéalisée de la gestion sociale de l'environnement.

La permanence de ce dilemme semble devoir être liée à la subjectivité des représentations du développement de la montagne, qui a été exacerbée par l'irruption de la rhétorique de la durabilité. Depuis le Sommet de la Terre de Rio, les discours politiques et l'action institutionnelle s'inscrivent dans le registre du "développement durable de la montagne". Les régions de montagne présentent un intérêt tout particulier pour les objectifs du développement durable car deux éléments leur sont associés : l'existence d'enjeux environnementaux importants et la revendication par les populations montagnardes d'une discrimination territoriale. Derrière le terme cependant s'est rapidement dessinée une pluralité de problématiques. Dans les pays du Sud, l'évocation du développement durable de la

[37] Cf. Première partie.
[38] FINGER STICH A. & GHIMIRE K., 1997, op. cit.

montagne renvoie d'abord à celle de développement agricole et aux complications nées de la pénétration de l'économie de marché et de la compétitivité dans ces régions. En revanche dans les pays occidentaux, la notion revêt d'abord une connotation environnementaliste.

En 1994, le protocole "Aménagement et développement durable" de la Convention Alpine a été le premier document officiel qui a posé au niveau européen une approche du contenu du développement durable de la montagne. Il dégageait un certain nombre d'éléments :

- *reconnaître les besoins spécifiques de l'espace* [alpin] *dans le cadre des politiques nationales et européennes ;*
- *harmoniser l'utilisation de l'espace avec les objectifs et les exigences écologiques ;*
- *gérer les ressources de manière économe et compatible avec l'environnement ;*
- *reconnaître les intérêts spécifiques de la population* [alpine] *par des efforts tendant à garantir durablement leurs bases de développement ;*
- *favoriser le développement économique en même temps que la répartition harmonieuse de la population au sein de l'espace alpin ;*
- *respecter les identités régionales et les spécificités culturelles ;*
- *promouvoir l'égalité des chances de la population locale en matière de développement social, culturel et économique dans le respect des compétences des collectivités territoriales ;*
- *prendre en considération les handicaps naturels, les prestations d'intérêt général, les restrictions d'utilisation des ressources et les prix pour l'utilisation de celles-ci correspondant à leur valeur réelle.*

Les principes mobilisés - la garantie d'équité territoriale, la discrimination compensatoire et la revendication d'une spécificité culturelle justifiant une spécificité politique "montagne" - n'avaient rien d'innovant sur le plan conceptuel. Ils s'inscrivent dans un référentiel global déjà en place. On les retrouve dans l'ensemble des discours produits par la suite, se réclamant du développement durable de la montagne. Par exemple, à travers sa fondation "pour le développement durable des régions de montagne", destinée à promouvoir la candidature de Sion aux Jeux Olympiques, le canton suisse du Valais a défini le développement durable de la montagne comme « *la démarche devant permettre d'obtenir l'efficacité économique, la sauvegarde des fonctions du milieu naturel, la solidarité sociale, le rayonnement culturel et le caractère participatif des prises de décision* »[39].

Au niveau international, les travaux engagés dans la continuité du Sommet de la Terre de Rio, notamment à l'occasion de l'Année Internationale des Montagnes en 2002, ont approfondi l'exploration de la notion. Cependant, ils se caractérisent

[39] Fondation pour le développement des régions de montagne, Charte de 1998.

d'abord par l'imprécision de l'utilisation de la notion de durabilité. A la Conférence de Cuzco en 2001 il était aussi question « *de l'aménagement durable des montagnes* ». Le Sommet mondial de la Montagne de Bichkek en octobre 2002 a évoqué « *la conservation et la mise en valeur durable de la montagne* », parlant « *de l'utilisation durable des écosystèmes de montagne* » pour appeler à la mise en place de pratiques non déprédatrices. Les éléments de cette « *utilisation durable* » ont été identifiés à travers la mise en place de modes de gestion concertée de l'eau planifiés à l'échelle des bassins hydrographiques, la sauvegarde et la sollicitation des savoirs traditionnels, la réorganisation des agricultures de montagne vers des productions compétitives selon des approches guidées par l'économie territoriale et enfin la promotion d'un tourisme durable c'est-à-dire qui rapporte d'abord aux autochtones.

Certains acteurs s'inscrivent néanmoins dans cette perspective, en affirmant par exemple qu'il n'y a plus d'antinomie aujourd'hui entre action de protection et valorisation de l'espace. Des fonctionnaires de l'environnement affichent leur volonté d'œuvrer pour le développement local et se défendent de stigmatiser les populations ou d'entraver les dynamiques du développement par leur action :

> « *Personnellement je suis optimiste. On doit arriver à concilier le développement de la montagne, et notamment son développement touristique, et la préservation de l'environnement* […] *Il faut avoir une approche pédagogique de l'environnement pour tous les publics. Et il y a évolution des mentalités. La crainte des élus, on doit la faire évoluer, notamment avec des outils comme les réserves volontaires, ils sont plus réceptifs au message*. […] *le fait que le milieu soit protégé maintenant par les autochtones, je trouve cela très intéressant*. »[40]

Dans son principe, la protection de la nature a été mobilisée à la fois par les administrations mais aussi par beaucoup d'acteurs politiques montagnards pour légitimer leur action puisqu'elle aborde l'identification et la définition de l'espace. Comme vecteur communicationnel, elle est ainsi devenue la nouvelle parure du développement montagnard et le signe de sa qualité. Un nouvel habillage contextuel et discursif a été posé mais, en dépit de ces adaptations des discours, les problématiques concrètes de la montagne pyrénéenne n'ont guère changé depuis l'époque fonctionnaliste. Elles se rapportent toujours :

- à la gestion et la dynamique du tourisme et de ses impacts, ceux-ci s'étant diversifiés avec les nouvelles formes et pratiques touristiques ;
- aux processus de dévitalisation qui touchent toujours un grand nombre de secteurs ;

[40] Entretien Chargé de mission Protection et gestion de l'espace Pyrénées bigourdanes, DIREN Midi-Pyrénées, 2002.

- à la gestion des contraintes spécifiques au milieu montagnard dans un contexte de mise en compétitivité des filières productives.

Des systèmes micro-économiques sont apparus à partir d'anciens systèmes ou autour de nouvelles filières économiques mais les processus dominants dans l'organisation et le fonctionnement de l'économie ont œuvré à la structuration de dynamiques antithétiques au développement local, à travers la poursuite des cessations d'activités et en favorisant toujours la concentration de la population, des services et des filières de production.

Les projets institutionnels qui tentent de traiter conjointement les aspects de protection et de développement ne parviennent pas à aboutir. En France par exemple, le CIADT du 13 décembre 2002 a porté une attention particulière à certains types de territoires dont la montagne. Dans la continuité de cet atelier, des actions spécifiques à la montagne ont été prévues dans les orientations de la Stratégie nationale de développement durable. Mais elles n'ont émergé que dans le domaine du pastoralisme de montagne, en affichant la volonté de favoriser une utilisation plus poussée des outils du deuxième pilier de la politique agricole commune, tels que l'ICHN dans les zones défavorisées en renforçant le soutien aux 25 premiers hectares, et de présenter le pastoralisme de montagne comme l'activité essentielle dans la préservation de la biodiversité montagnarde. Ces orientations, formulées en réponse à un important lobbying de la classe politique montagnarde sur un gouvernement alors nouvellement en place, sont certes importantes pour la vitalité de cette activité mais n'embrassent pas l'ampleur théorique de la question de la durabilité en montagne.

Les politiques publiques qui abordent la montagne sont toujours dominées par la tentation des approches sectorielles. Sur le versant espagnol, le débat politique révèle l'incapacité des acteurs à s'entendre sur un projet spécifique à la montagne. Le premier projet de loi sur les Pyrénées élaboré en Aragon en 2001 fut rejeté car il ne convenait à aucun des partis en présence : pour les uns, il ne traitait principalement que des aspects de protection et de préservation, et délaissait le champ du développement, pour les autres, il n'offrait pas suffisamment de garanties en matière d'environnement. Le deuxième projet fut rejeté par les mouvements associatifs et politiques écologistes, notamment la Chunta Aragonista*, car il avait abandonné certains principes pro-environnementalistes, comme celui d'une taxe de pollution pour les stations de ski.

Le milieu associatif environnementaliste a cherché à matérialiser la notion de "développement durable de la montagne pyrénéenne" à travers la construction d'un projet commun à l'échelle du massif entier, à l'image de l'exemple alpin qui s'était posé en laboratoire de l'innovation en région de montagne via la Convention alpine.

Mais le projet d'une "convention internationale pour les Pyrénées", porté à la fin des années 1990 notamment à la suite du Colloque des ONG tenu à Toulouse en 1996, est resté inachevé. Les leaders associatifs reconnaissent que cette initiative était trop prématurée[41].

Les difficultés auxquelles cette ambition doit faire face sont dues au fait que la montagne pyrénéenne est aujourd'hui un espace hautement subjectivé et qu'il y a peu d'échanges intercatégoriels. Les réseaux horizontaux sont rares et souvent embryonnaires, et un fort cloisonnement caractérise les appareils verticaux. Aussi les conditions nécessaires pour qu'émerge une conscience collective pyrénéenne ne sont pas réunies.

Une mobilisation tente à nouveau de se constituer du côté espagnol où commence à percer, en Aragon et en Catalogne, l'idée d'une "Charte de la Montagne" réunissant associations, autorités régionales et nationales et acteurs locaux. En France, les associations exercent leur influence pour que soit adopté un nouvel objectif montagne mais c'est surtout l'ANEM, principale tribune politique et de lobbying des communes de montagne, qui tente d'obtenir de nouveaux engagements nationaux en faveur de la montagne, dans le cadre d'une révision de la Loi de 1985.

Afin de bousculer les acteurs politiques et socioprofessionnels, certaines associations de défense de l'environnement souhaitent l'apparition d'un document cadre supranational, sous la forme d'une "directive européenne de développement durable des montagnes". Au-delà de l'ambition prospective qui participe d'un mouvement associatif européen, la motivation des structures pyrénéennes est d'abord d'obtenir un appui juridique afin que "l'obligation de faire" soit mieux respectée dans les décisions juridiques et administratives.

La question du développement de la montagne en est venue à se confondre avec celle de la production de nouvelles normes aux niveaux institutionnels régionaux, nationaux ou européen, lesquels s'avèrent incapables ou hostiles à cette éventualité. La production d'un ou plusieurs textes nouveaux ne résoudra pas la problématique posée, si ce n'est qu'elle alourdira les contentieux juridiques et sociaux. Ce débat atteint en fait la limite physique que peut amener une régulation hétéronome sur une problématique d'interface dans laquelle ce sont d'abord des référentiels et des constructions catégorielles qui s'opposent.

[41] Entretiens représentants UMINATE et du CIAPP, 2001 et 2002.

Le "Développement durable de la montagne" dans les représentations

Il est difficile d'avoir une approche holistique du développement durable de la montagne[42]. Prétendre que cette notion préside désormais à l'organisation des territoires pyrénéens implique que, parmi les acteurs, les conceptions des composantes du développement ont évolué pour tendre vers la recherche d'un consensus autour d'un projet commun. L'évocation d'un "développement durable de la montagne pyrénéenne" suggère en outre que les acteurs impliqués sont parvenus à formuler une conception intégrée de la protection de la nature, c'est-à-dire que celle-ci a été incorporée aux différents domaines de la gestion et ne constitue plus une politique sectorielle. En dépit de la conjugaison particulière des thématiques de la protection et du développement en zone de montagne, ce postulat demeure encore théorique.

Les acteurs n'ont pas la même analyse de la notion de développement durable car leurs approches sont les produits d'interprétations catégorielles et sont tributaires du fait que les acceptions du développement sont d'abord idéologiques. Chaque registre de discours établit ainsi ses propres mises en équation du développement durable. La question se pose de savoir si le développement durable est porteur d'une ambition partagée ou bien s'il est un outil qui sert d'abord à valider des conceptions et des pratiques existantes.

En France, l'ANEM a cherché à définir un binôme aménagement-environnement à travers une définition propre du développement durable. La préparation de la Charte de l'Environnement qui a amendé la Constitution Française, a été l'occasion d'afficher les positions de l'organisme. Celle-ci estime que « *la nature constitue un patrimoine local avant d'être le bien collectif de la Nation* ». L'organisme a souhaité s'assurer que :

> « *La démarche entreprise pour élaborer la charte de l'environnement ne doit pas conduire à ériger en sujets de droits les composantes de l'environnement* […] *L'objectif prioritaire d'une politique de l'environnement doit être en premier lieu de prévenir et limiter ce qui est dangereux ou nuisible à la santé* [et] *en second lieu d'améliorer la qualité de la vie*. »

Cette vision de l'interface nature-société est donc profondément anthroprocentrée, ce qui s'illustre par l'approche qu'elle propose de la notion de développement durable :

> « [Si] *le développement durable doit assurer à la fois qualité de l'environnement, progrès social et développement économique*, […] *il importe également de ne pas*

[42] Ce dont a convenu la communauté scientifique à la suite de plusieurs colloques consacrés à la question (celui de l'Institut Fédéral suisse de Recherche tenu à Davos en octobre 1999).

considérer à parité les trois éléments de cette triade. C'est en priorité le progrès social qui doit être privilégié. » [43]

Dans cette définition du développement durable, les signifiants du terme ont été réformulés par rapport aux acceptions couramment admises :

- La "durabilité écologique" est remplacée par la notion de "qualité de l'environnement", signe d'une approche anthropocentrée de la relation entre les anthroposystèmes et la biosphère.
- "L'acceptabilité sociale" est entendue ici dans le sens de "progrès social", notion marxiste par définition inféodée à un paradigme économiste et qui n'est pas synonyme de la notion d'équité contenue dans le rapport Bruntland.
- En lieu et place de "viabilité économique" il est question de "développement économique", substitution qui permet de faire glisser le concept de soutenabilité dans le modèle de la croissance ; cette approche est d'ailleurs en adéquation avec celle du gouvernement[44].

Le glissement sémantique opéré dans ces propos sert notamment d'appui au rejet d'une qualification juridique de la nature. L'inégalité affichée entre les composantes constitue une déformation du principe de "soutenabilité" qui invalide la notion de criticité du capital naturel. L'ANEM s'est mobilisée à l'occasion de la préparation de la Loi DTR. Elle a cherché à obtenir une modification des objectifs de la loi Montagne de 1985. Dans le texte de loi déposé apparaît la référence à un « *développement équitable et durable* » de la montagne qu'elle définit ainsi :

« *Le développement équitable et durable de la montagne s'entend comme une dynamique de progrès initiée, portée et maîtrisée par les populations de montagne et appuyée par la collectivité nationale, qui doit permettre à ces territoires d'accéder à des niveaux et conditions de vie comparables à ceux des autres régions et offrir à la collectivité des services, produits, espaces, ressources naturelles de haute qualité. Elle doit permettre également à la société montagnarde d'évoluer sans rupture brutale avec son passé et ses traditions en conservant et en renouvelant sa culture et son identité.* »[45]

Selon notre interprétation, cette approche stratégique du développement durable sert de fondement pour conforter en l'état les pratiques des acteurs montagnards et plus particulièrement renforcer dans le sens de l'aménagement l'action des collectivités locales. En effet, ce projet de loi met en avant des tendances nettes :

---

[43] ANEM, *Eléments d'analyse et de positionnement dans le cadre de l'élaboration du projet de Charte de l'environnement*, Note d'information, 19/12/2002.
[44] Séminaire gouvernemental sur la mise en place de la Stratégie nationale de développement durable, 28/11/2002.
[45] ANEM, Proposition de loi sur la montagne, 2003.

- Le renforcement des prérogatives des élus locaux sur le plan décisionnel et de la maîtrise des flux financiers, notamment en proposant la mise en place d'un nouveau fonds budgétaire spécifique à la montagne ("fonds de gestion de l'espace et des ressources naturelles"), inscrit dans un cadre départementalisé, dont la fonction est assez floue et qui serait financé par une nouvelle fiscalisation de la construction. Outre la mise en concurrence du format de ce dispositif avec la TDENS, cette approche perpétue une conception discriminante de la montagne.
- Le postulat selon lequel la préservation de la nature ne doit s'effectuer que par voie de contractualisation, au moyen de conventions de gestion passées entre l'Etat et les acteurs locaux, notamment pour les sites Natura 2000 et la gestion des parcs nationaux (art. 40). L'adoption d'une telle orientation induirait un affaiblissement des garanties posées dans les principales lois relatives à la protection de la nature (Lois de 1960 et de 1976) mais elle s'inscrit dans une tendance faisant des communautés locales « *un excellent substitut à l'Etat comme garantes du bien public* »[46]. Selon les interprétations qui en sont faites, l'article 39 pourrait en outre ouvrir la porte à la contestation des espaces protégés installés par décret.
- Des prises de position démagogiques répondant directement à des revendications partisanes, notamment sur Natura 2000 en énonçant que « *les activités piscicoles, la chasse et les autres activités cynégétiques pratiquées dans les conditions et sur les territoires autorisés par les lois et règlements en vigueur, ne constituent pas des activités perturbantes ou ayant de tels effets.* » (art. 39). Cette affirmation pose un postulat qui vient dénier aux procédures de mise en œuvre de Natura 2000 la possibilité de spécifier des restrictions de pratiques à l'endroit de ces activités. C'est également le cas sur les grands prédateurs, en proposant leur quasi transfert dans la catégorie des nuisibles (art. 41).
- Une définition plus élargie de la notion de "sites d'habitat en montagne" (cf. Chapitre Six), impliquant l'augmentation des zones potentiellement constructibles.

L'approche anthropocentrée du contenu et les modalités pratiques de la notion de "développement durable de la montagne" proposées par l'ANEM reflètent d'abord les intérêts catégoriels que l'organisme représente. Néanmoins, la proposition de loi contient également des idées fortes plus proches du modèle générique. Elle insiste notamment sur le renforcement des coopérations régionales, dont l'insuffisance est identifiée comme un facteur limitant dans l'appréhension de certaines dynamiques de filières. Elle encourage la réalisation de chartes de massif,

[46] FALLOUX Fr., 2003, "De la gestion publique à la gestion privée de l'environnement" **in** RODARY E., CASTELLANET Ch. & ROSSI G., 2003, op. cit, p. 185-194.

assimilés à des documents prospectifs, mais en ne leur accordant qu'une valeur indicative ; elles seraient donc des outils non contraignant, à la différence de ce qui était convenu pour le dispositif des DTA.

L'approche du développement montagnard que propose une association de protection de la nature, le Comité Ecologique Ariégeois, est différente bien que la construction de son discours s'appuie sur un certain nombre d'éléments également présents dans celui de l'ANEM :

> *« La montagne est un milieu particulier, reconnu comme sacré. Cette importance implique une utilité pour l'homme. La montagne telle qu'elle est (milieu difficile, riche, minéral, austère, désert, peuplé d'êtres exceptionnels) est un facteur de développement des capacités intellectuelles, morales et physiques de l'homme. Rien ne sert d'en faciliter l'accès, de la transpercer de routes, de tunnels ou de chemins, de la "civiliser", au contraire : il convient de laisser à ce milieu fort toute sa dimension et ses caractéristiques (ou "contraintes" selon le langage employé). Dans l'intérêt même de l'humanité, il est utile que le sentier reste l'héritage d'une tradition forte et d'une nécessité naturelle* […] *Il est utile que la montagne reste ce milieu difficile d'accès pour que l'homme puisse toujours aller à sa rencontre, aller vivre à son contact et développer ses capacité morales, intellectuelles et physiques virtuelles. »*[47]

Le néologisme de "tourisme de nature durable" illustre parfaitement les discordances entre les représentations et les pratiques du développement montagnard. Nous avons déjà évoqué cette notion dans le Chapitre Six à propos des tendances d'évolution de l'orientation gestionnaire du tourisme dans les espaces protégés. Nous avons pu voir dans ce même chapitre comment la problématique de la construction des refuges met en exergue les divergences de représentations sur la nature et la finalité du développement montagnard.

> *« Un refuge au sens strict du terme, permet simplement de s'abriter. C'est souvent une simple cabane fonctionnelle, conçue sobrement pour résister à l'usure du temps et des intempéries ; elle s'intègre bien dans le paysage car elle est de petite dimension et présente des formes simples. A l'inverse les hôtels d'altitude ne peuvent fournir cette authenticité : le système de consommation des sites, visites brèves et superficielles, l'impression de mieux connaître parce qu'on a visité simplement une fois un sommet. Dans ces conditions il n'y a plus d'intérêt à revenir sur un site, à le fréquenter régulièrement et durablement. »*[48]

La perception de la montagne et sa représentation en tant qu'espace vécu sont sollicitées pour étayer la critique des pratiques dominantes :

---

[47] Intervention de l'ancien président du Comité Ecologique Ariégeois, au Congrès annuel du CIAPP d'Ordino, 4-5/05/1996.
[48] Commission "Ethique des sports et loisirs de montagne" du CIAPP, Congrès annuel de Bielle, 16-17/05/1992.

« La montagne, c'est traditionnellement un lieu ouvert, tout le monde y a accès, c'est dans la culture des montagnards. Ca ne veut pas dire que l'on peut tout y faire. Car ça c'est dangereux d'avoir ce point de vue. Je pense qu'on ne peut pas tout aménager sous prétexte de permettre un accès aisé au plus grand nombre : les routes, les refuges, les parkings […]

Ce n'est pas tant les usages touristiques qui sont à critiquer mais c'est la manière dont ils sont organisés. Ce sont les aménagements qui créent des situations de crise écologique. Il faut faire attention car tout cela privilégie des formes commerciales, ce ne sont pas les valeurs de la montagne. Alors on peut parler d'éducation à l'environnement oui, mais je ne suis pas persuadé que ce que l'on propose dans les parcs [nationaux]*, qui sont des lieux aménagés comme les autres, ce soit ce qu'il faille faire partout. Chez les mouvements écologistes c'est vrai, il y a une tendance à considérer que la haute montagne doit rester un milieu entièrement vierge, en tout cas chez nous. »*[49]

Ce type d'approche de la gestion touristique se situe à l'opposé de celle qui a présidé aux opérations de "réhabilitation de sites" conduites dans les parcs nationaux pyrénéens, caractérisées par des coûts élevés (plusieurs millions d'euros), la mise en place de dispositifs tendant à l'accueil d'un plus grand nombre de visiteurs, la facilité dans la mise à disposition du "produit montagne" au plus grand nombre :

« Nous revendiquons notre action pour protéger réellement l'environnement. Au risque de paraître des écologistes ambigus, nous nous opposons pourtant à des formes de protection de l'environnement ainsi qu'à des formes d'activités sportives de nature qui sont à la mode. Nous pensons par exemple que les parcs nationaux ou les réserves naturelles, pourtant intégrés dans le langage des écologistes généralistes, ne sont pas la panacée en matière de protection des milieux. Au contraire ils sont presque toujours le prétexte à développer une activité touristique nuisible à l'environnement. Ils entraînent la surfréquentation et la pollution sur le terrain, ainsi qu'un comportement malsain de consommateur chez l'individu, contraire à son développement harmonieux respectueux de lui-même et des sites naturels.»[50]

Ces opérations sont pourtant elles aussi qualifiées d'expériences de tourisme durable car elles doivent permettre de diminuer l'impact de la fréquentation ou de résorber les dégradations paysagères. Mais elles favorisent un tourisme chorographique qui, au travers de ses implications consuméristes, est jugé comme une démarche non authentique et nuisible :

[49] Entretien membre du Comité Ecologique Ariégeois, 1999.
[50] Intervention de Gilbert Chaubet du Comité Ecologique Ariégeois au colloque du CIAPP, 10-11/05/1997.

> *« D'une façon générale, la politique actuelle n'est guère favorable à la protection des paysages : l'espace avant tout est une potentialité de développement immobilier et touristique à la solde de recettes immédiates dont les éclats métalliques empêchent toutes prospectives à moyen terme d'être entrevues et entendues si elles s'écartent tant soit peu du modèle dominant.* »[51]

Le Comité Ecologique Ariégeois, comme d'autres structures, revendiquent *a contrario* un tourisme dépouillé, actif, guidé par la recherche d'une plus grande participation du visiteur, laquelle se manifesterait par :

- L'immersion dans l'environnement montagnard, impliquant une modification des pratiques touristiques avec des séjours plus longs sur les sites patrimoniaux mais aussi dans la montagne au sens large.
- L'effort physique, transcendé à travers l'image "d'une montagne qui se gagne" et l'adage « *pour mériter la nature, il faut donner et se donner* », derrière lesquels il est difficile de ne pas voir l'imprégnation de l'influence chrétienne du don de soi. Cette mythologie de l'effort rappelle par ailleurs celle contenue dans l'univers symboliste cynégétique.
- L'effort intellectuel, magnifiant un comportement de l'individu recherchant la compréhension des mécanismes de fonctionnement naturels et anthropiques spécifiques à l'environnement montagnard.

Cette approche serait prompte à ne favoriser que des projets mobilisant des aménagements « *réduits au strict minimum* ». Mais c'est une idéalisation de la nature[52] qui est exprimée au travers de ce discours, dans laquelle le rejet des « *pratiques touristiques purement commerciales* » ne constitue pas un argument de justification mais une conséquence du raisonnement. Ce postulat d'analyse est d'ailleurs étendu à d'autres aspects de la montagne productive. Certains plaident ainsi pour « *une naturalisation de la montagne* » même s'ils se défendent de considérer l'espace montagnard comme un sanctuaire car dans le paradigme de la durabilité, il est convenu que « *le souci de protection de l'environnement doit occuper une place essentielle mais il ne doit pas être considéré comme exclusif* ». Néanmoins, cette conception de l'écologie humaine est très sélective et conduit de fait ses partisans à s'opposer à la plupart des autres catégories d'acteurs impliqués dans la gestion et l'utilisation de la montagne.

La mobilisation de la notion de "tourisme de nature durable" est source de confusion car la multiplicité des approches nées de la divergence des représentations des acteurs ne leur permet pas d'ériger un consensus coopératif autour de cette notion. Cet exemple illustre l'imprécision de la notion de "développement durable de

[51] DE BELLEFON P., 1997, "Espoirs et inquiétudes", *Pyrénées*, n° 189, p. 39-47.
[52] BOZONNET J.-P., 1992, op. cit.

la montagne" du fait de l'hétérogénéité des interprétations qui en sont faites et qui rend improbable la construction d'une culture commune du développement.

La permanence du débat autour de la notion de développement de la montagne souligne la vigueur des conflits d'usage et d'intérêts autour de la gestion des espaces de montagne, de leur appropriation et de leur valorisation. L'émergence du registre sémantique de la durabilité a été un nouveau prétexte à des demandes de redéfinition des textes portant sur l'aménagement du territoire en montagne. Elle s'inscrit ainsi comme la dernière des impulsions données à l'antagonisme atavique entre les notions d'aménagement et de protection.

L'efficience du modèle de la multifonctionnalité de la montagne souffre de cette absence d'une définition partagée des objectifs des politiques publiques portant sur la montagne. Cela pose en pratique la question de l'uniformisation du développement de la montagne et soulève l'interrogation du statut de la protection de la nature comme source de diversification ou source d'homogénéisation des constructions locales de l'action. Nous avons déjà analysé partiellement cette problématique au travers de la fonction touristique des parcs notamment, laquelle conduit à la mise en place de produits typés et d'une économie de services marquée par une forte vulnérabilité et une propension à l'expansion de ses aires d'occupation et de consommation de l'espace. Nous souhaitons compléter cette approche sectorielle par l'analyse des processus constructifs de la protection comme champ de l'action collective.

7.2. ATOUTS ET DIFFICULTES DANS LA CONSTRUCTION DES DEMARCHES DE PROTECTION

La "mise en protection de la nature" suscite des réactions chez les gestionnaires et les usagers car elle intervient sur la gestion de cet espace et touche à la fois les biens des acteurs (patrimoine matériel) et leurs pratiques (patrimoine idéel) et, par induction, leur légitimité dans le jeu de régulation local. Cette réaction ne prend pas nécessairement la forme d'une opposition : elle dépend des conditions dans lesquelles s'effectue le processus. Quel qu'en soit la forme, celui-ci est jalonné de difficultés pour ceux qui en sont les porteurs car « *l'acteur d'environnement est amené à se situer, plus que les autres acteurs, sur le plan des rapports de force* »[53]. La protection de la nature peut donc être considérée comme une démarche politique, au sens premier du terme, c'est-à-dire l'organisation de la vie collective et la détermination de choix sociaux. Elle dépend donc des stratégies

[53] MERMET L., 1992, op. cit.

des acteurs et des relations de pouvoir qui s'exercent entre eux[54] et ne peut être entièrement détachée de processus d'instrumentalisation.

7.2.1. LES ATTENTES DES ACTEURS FACE A LA PROTECTION DE LA NATURE

Il y a vingt ans, Jean-Paul Guérin estimait que « *le seuil de tolérance de la population locale à l'égard des zones protégées et de la politique de protection est largement fonction de l'intérêt qu'elle y trouve. Ou plus exactement de l'intérêt que les éléments dominants y trouvent.* »[55]. Cette analyse suggère qu'un dispositif de protection est nécessairement tributaire du contexte sociopolitique dans lequel il s'insère. Son existence engendre des comportements spécifiques de la part de tous les acteurs impliqués dans la gestion de l'espace et de ses composantes, à la fois comme acteur-producteur ou acteur-consommateur. Elle suscite un processus de régulation qui peut être susceptible de modifier la répartition des pouvoirs dans la maîtrise des éléments structurants du système local comme l'appropriation du foncier, la réglementation de l'occupation du sol et de l'aménagement de l'espace ou bien l'organisation et la répartition de flux financiers au niveau local.

Les implications sociales d'une démarche de "mise en protection" de l'espace

Pour beaucoup de professionnels de la protection de la nature, la création et le maintien d'un espace protégé dont le caractère contraignant est réel, comme une réserve naturelle par exemple, est un objectif difficile car il procède d'un problème culturel lié aux représentations des acteurs locaux d'une part et aux temporalités des mécanismes de régulation de la gestion locale d'autre part :

> « *Le fond du problème, c'est qu'il faut attendre le départ d'une certaine génération qui est aux commandes des associations, des conseils municipaux, des fédérations* […] *On voit la bêtise de cette génération. Ici, j'ai eu des menaces, des insultes. Il y a quelques viandards. Avec les jeunes c'est différent, vraiment. Beaucoup ont ce que j'appellerai une sensibilité environnementaliste. Chez certains aînés, cela s'exprime différemment. Tous ne sont pas contre l'idée de protéger l'environnement. Mais ce sont les moyens utilisés, les outils, qui leur semblent suspects.* »[56]

[54] Nous adoptons ici une acception du pouvoir comme processus relationnel, en le considérant notamment comme « la marge de liberté dont dispose chacun des partenaires engagés dans une relation de pouvoir, c'est-à-dire de sa possibilité plus ou moins grande de refuser ce que l'autre lui demande. » (CROZIER M. & FRIEDBERG E., 1977, L'acteur et le système, Le Seuil, 500 p).
[55] GUERIN J.-P., 1984, op. cit.
[56] Entretien Conservateur de la réserve naturelle de la Vallée d'Eyne, 2002.

La gestion de l'espace correspond aux besoins et aux attentes des différents acteurs impliqués en tant qu'usagers ou agents de régulation. Elle tisse entre eux un système d'interdépendances. Protéger la nature induit une intervention directe dans cette gestion effective. Un conservateur de réserve naturelle précise :

> « *Faire de la conservation, c'est forcément pratiquer une ingérence sur un territoire. Mais de mon point de vue, c'est la meilleure garantie pour qu'il ne soit pas soumis à la loi du plus fort ou du plus riche, et que soit respecté l'intérêt des autres espèces. Cela implique parfois une confrontation sur le terrain avec les propriétaires ou les usagers. Dans des réserves comme ici, on fait forcément de la conservation participative : on n'est pas propriétaires, il y a des activités qui sont pratiquées. Le comité de gestion est là pour veiller au respect des objectifs et régler les différends trop importants.* »[57]

Une contrainte sociale s'exerce en permanence sur la protection et les acteurs qui en sont les dépositaires. Les conflits de représentation sont forts et l'action de protéger physiquement la nature éveille toujours une suspicion, à l'image de la légende du "lâcher de vipères" que nourrissent des problématiques conflictuelles comme la réintroduction de l'ours[58]. Dans la vallée de l'Oriège par exemple, les événements liés aux attaques d'ours à l'intérieur de la réserve d'Orlu en 1999 et 2000 ont suscité quelques problèmes au personnel de l'ONCFS qui en assure la gestion depuis vingt ans :

> « *La confiance des décideurs locaux envers la DIREN a été entamée, avec Natura 2000 et surtout avec l'ours.* […] *Nous aussi* [l'ONCFS] *on en a pâti. Il a fallu faire comprendre aux gens que nous, ONCFS, nous ne faisions qu'un suivi technique* [de l'ours] *mais sous le coup de la colère, certaines gens avaient tendance à mettre tout le monde dans le même sac.* »

Cet épisode rappelle qu'en cas de crise, la stigmatisation de l'action de protection est immédiate lorsqu'il s'agit de procédures considérées comme coercitives. Du point de vue d'un grand nombre de gestionnaires d'espaces et d'usagers de la montagne, tout projet portant sur la gestion de leur environnement doit les associer. Les chasseurs notamment réclament une coopération plus poussée avec les acteurs administratifs et les autres usagers de "l'espace naturel". Ils revendiquent leur place de gestionnaire et s'estiment en droit de participer en toute légitimité aux démarches de protection qui sont entreprises :

> « *Il y a un problème. On voit comment se comportent les plus intégristes des associations écologistes. Intellectuellement, ils refusent l'activité de chasse. Ils n'ont*

[57] Entretien Conservateur des réserves naturelles de Py et de Mantet, 2002.
[58] Cette représentation symbolique évoque l'idée que les "protecteurs institutionnels" de la nature, stigmatisant ainsi écologistes et administrations, n'hésitent pas à œuvrer contre les intérêts des locaux pour satisfaire leurs objectifs.

rien à faire du devenir des espèces. Ils en viennent à préférer une nature vide à une nature vivante avec des chasseurs. Mais nous on participe à la gestion de l'espace. Les chasseurs sont favorables à la préservation des habitats. Il n'y a pas de faune qui se porte bien si le milieu n'est pas préservé. On n'a pas attendu Natura 2000 pour comprendre qu'il fallait agir chez nous, afin que l'environnement soit de meilleure qualité possible. On a fait de nombreux GIC, cela fonctionne bien. Il y a les schémas cynégétiques, ça aussi ce sont de bons outils et bien sûr les réserves. […] *La chasse est une activité normale, naturelle, logique, réglementée. On n'accapare pas l'espace. Est-ce que le chasseur gêne à ce point les autres utilisateurs du milieu ?* […] *Il faut sortir de ce cercle infernal qui veut qu'une catégorie se dresse contre l'autre. C'est normal que ce soit les gens qui vivent là qui décident de leur avenir et pas des gens qui viennent quinze jours par an. C'est aux gens du cru de décider jusqu'où ils peuvent aller dans la protection.* »[59]

Nous rapprochons le contenu de ces propos des conclusions de Sergio Dalla Bernardina sur les rapports du chasseur contemporain à la nature qui résume ainsi sa réflexion : « *Je ne te tue pas, au contraire, je te protège. D'ailleurs, sans moi tu n'existerais pas car c'est moi qui préserve l'espèce en respectant l'environnement, en introduisant de nouveaux reproducteurs, en éliminant les faibles, les malades, les individus en surnombre. Il est bon aussi bien pour toi que pour moi que tu prospères.* »[60] A cet aspect de gestionnaire de la nature s'ajoute également l'aspect marchand qui confère au chasseur une forme de propriété sur la nature et le sentiment d'appartenance suscité par l'idéologie territoriale des pratiques cynégétiques.

Qu'il s'agisse des chasseurs ou d'autres catégories d'acteurs, la relation intrinsèque de l'usager à l'espace ne peut pas être négligée. Interrogés sur le rôle de leur activité d'usage ou de gestionnaire dans la préservation de la nature, l'ensemble des acteurs prétend ainsi « *avoir une vision objective de la situation* » et « *faire ce qu'il faut pour protéger l'environnement* ». Leur action est cependant toujours guidée, d'une part par l'objectif de limiter les contraintes et les risques pour leur propre groupe et, d'autre part, par celui de valoriser leurs propres desseins et de contribuer à leur réalisation.

Le ressentiment des gestionnaires d'espaces et des usagers est très fort envers les processus de création d'espaces protégés qui sont conduits sans participation c'est-à-dire qui ne sont pas fondés sur un processus de négociation ou de concertation. C'est le cas des réserves biologiques intégrales, très mal acceptées par l'ensemble des catégories d'acteurs locaux car elles correspondent à une logique

[59] Entretien Président d'ACCA, Ariège, 2001.
[60] DALLA BERNARDINA S., 1996, *L'utopie de la nature - chasseurs, écologistes, touristes*, Imago, Paris, 304 p.

spécifique qui n'appartient qu'à un seul acteur, l'ONF, et véhiculent des éléments d'identification négatifs. Propices à susciter des litiges avec la population locale, beaucoup de projets ne sont pas menés à bien. En outre, leur justification apparaît souvent difficile :

> « *Faire une réserve intégrale sur le massif* [du Canigou], *cela m'avait été demandé par la direction pour le réseau de l'Office. Mais cela n'a pas été facile localement. Alors on a pris un secteur escarpé, avec quelques forêts enchâssées. Il n'y a plus d'exploitation depuis cinquante ans. Le ravin des Esmorzadous, c'est la zone la moins accessible du massif. Là-dessus, il y a juste un peu de chasse à l'isard. Ça ne va pas gêner beaucoup les locaux.* »[61]

L'automaticité de la procédure, qui implique la mise en place d'une zone de protection forte, n'est pas appréciée des autres gestionnaires locaux et notamment des détenteurs du pouvoir de décision que sont les élus, pourtant amenés à se soumettre puisque ce type de dispositif n'est installé que sur de la propriété domaniale. Elle interroge en outre sur la rationalité de la démarche. Dans le cas ci-dessus, l'explication fournie par l'ingénieur suggère que c'est pour répondre à une injonction administrative, à une approche comptable de la protection, qu'une réserve intégrale doit être constituée dans le massif du Canigou. Cependant, dans le souci de ne pas créer un conflit avec les acteurs locaux, le secteur retenu a été d'abord choisi en fonction de son absence d'usages et non uniquement pour des raisons écologiques. Le même constat a pu être fait dans le Couserans où un projet de réserve intégrale dans la réserve biologique de l'Isard a été abandonné « *parce qu'il n'atteignait pas la superficie minimale requise et pourtant c'était un bon endroit, mais il y avait un conflit avec les chasseurs à ce sujet et la direction n'a pas voulu aller plus loin* »[62] et a été reporté sur un autre secteur, à l'intérieur de la réserve du Mont Valier.

A l'opposé de cet exemple, certaines démarches de "mise en protection de la nature" se sont fixées l'objectif de surmonter les décalages de représentations et les divergences d'intérêts au sein des différents groupes pour tenter de formuler une structure de médiation et constituer un cadre de gestion commun à plusieurs acteurs. L'apprentissage mutuel des attentes ainsi que des pratiques des acteurs impliqués dans la gestion des espaces concernés nécessite du temps. Il passe par l'organisation d'un échange et d'un débat, indispensables à l'émergence d'une conciliation.

Au niveau local, ce sont les élus qui sont les mieux placés pour initier ce débat. Ils sont à la fois des arbitres intercatégoriels et des animateurs du

[61] Entretien IGREF ancien Chargé de mission Espaces naturels ONF des Pyrénées-Orientales, 2002.
[62] Entretien Chargée de mission Natura 2000 Vallée du Biros, 2001.

développement local. Leur rôle de médiation est délicat. Cette position les oblige à progresser avec précaution :

> « *On n'a pas eu d'opposants quand on a créé la réserve* [du Pibeste] *mais il nous a fallu du temps. Si on avait voulu marcher rapidement, cela n'aurait pas fonctionné. On a discuté avec les conseils* [municipaux], *les chasseurs, les agriculteurs* […] *Il y avait des réticences de la part des chasseurs. Pour les autres cela a été plus facile. Cela a demandé un certain temps, il nous a fallu quatre ans en fait* […] *La réserve volontaire, je veux dire son statut de "volontaire", en fait, c'était surtout pour les chasseurs et les agriculteurs, ça leur donnait l'impression d'avoir plus de garanties* […] *Alors, nous maîtrisons complètement le règlement oui, mais nous n'avons pas de subventions de financement.* »[63]

A ce niveau, le rôle des administrations régionales, c'est-à-dire d'un niveau technico-administratif qui ne soit pas seulement une administration déconcentrée de l'institution étatique mais qui constitue d'abord un partenaire technique, a été essentiel. En Espagne, nous avons vu que la multiplication des parcs naturels s'insérait dans des stratégies régionales. En France, l'émergence des PNR et des RNV doit beaucoup à la mise en place des services environnementaux des Conseils régionaux ; cela a notamment été le cas dans les Pyrénées : « *Le soutien de la DIREN, mais ça je pense que c'est normal dans la mesure où cela les intéresse qu'on fasse des réserves, mais aussi l'aide de l'ARPE cela a été très précieux :* [le chargé de mission] *nous a beaucoup aidé pour effectuer les démarches, réfléchir avec nous avec ce qu'il conviendrait de faire. On a compris qu'on était appuyés.* »[64]

Ce témoignage rend compte de la complexité des enjeux et des relations d'acteurs qui doit être appréhendée pour parvenir à créer une réserve naturelle volontaire. Mis en place par les trois communes propriétaires du versant méridional de ce massif, le SIVU était censé dégager un projet permettant de mieux gérer collectivement cet espace. Il a du démontrer que le choix d'y installer une réserve volontaire était judicieux. Afin qu'il soit possible de trouver une réponse sur la base d'une acceptation et d'une participation sociale élargie, indispensable à ce projet, la concertation a induit des contreparties. L'association des gestionnaires d'espaces, passant par la mobilisation de leurs représentations et de leurs savoirs, a permis la construction d'un système local de gestion de l'espace, dont l'agrandissement ultérieur sur le versant Nord a démontré la réussite.

La modification des limites d'un espace protégé est souvent interprétée de manière négative car elle est considérée comme un signe de la faiblesse des politiques de protection face aux enjeux économiques. Cependant, la négociation de

[63] Entretien Président du SIVU du Pibeste, 2002.
[64] Entretien Président du SIVU du Pibeste, 2002.

la modification des limites peut être le signe d'une bonne interactivité entre le système qui se bâtit autour de l'espace protégé et son environnement. La réserve volontaire du Pibeste apporte encore un témoignage à ce sujet. L'extension de la réserve en 1999 a été l'occasion de traiter conjointement le dossier de l'agrandissement d'une carrière mitoyenne de la zone protégée. Le SIVU a accepté d'apporter une correction mineure des limites de la réserve sur le versant Sud, en effectuant un échange de parcelles avec la zone concédée à l'exploitant. A été ainsi incorporé dans le périmètre un secteur intéressant au plan phytogéographique et plus étendu que la parcelle cédée qui abritait une ancienne mine et était nécessaire à l'extension des activités de la carrière. En outre, l'augmentation de l'activité a été limitée et n'a pas entraîné de nuisances supplémentaires. Il s'agit là d'un exemple réussi de concertation entre gestionnaires.

Certains élus sont réellement intéressés par le fait que la création d'un espace protégé puisse être le moyen de constituer une forme d'action collective locale entre différents groupes d'acteurs. Cependant, le fait qu'un projet de ce type, mené par une alliance entre acteurs locaux aboutisse, ne signifie pas qu'il embrasse automatiquement l'ensemble des activités participant à la gestion des espaces concernés. La chasse par exemple est une activité que des structures extérieures au monde cynégétique ont beaucoup de mal à s'approprier, même lorsqu'il s'agit d'espaces protégés constitués sous l'égide de collectivités locales donc de structures maîtrisées par des acteurs locaux :

> « *Sur l'ensemble du Pibeste, on voulait faire un GIC en même temps que la réserve. Les présidents des sociétés s'étaient mis d'accord. Parmi les projets, on aurait fermé le coq de bruyère, on aurait établi des plans de prélèvements pour tout le massif. Mais ce n'était pas l'intérêt de la fédération* [départementale] *et elle s'y est opposée. Cela n'a pas pu se faire.* »[65]

Lors de la création de la réserve naturelle d'Aulon, la Fédération départementale de chasse a également affiché une attitude quelque peu équivoque, saluant « *la conduite d'une bonne démarche* » mais reprochant le fait que les chasseurs locaux n'aient été qu'insuffisamment associés à l'élaboration du dossier de classement. Le maire se défend d'avoir voulu les tenir à l'écart :

> « *Cela a été difficile au début de faire accepter une réserve par le conseil municipal. Tout le monde a été consulté pour son élaboration. Les seuls qui tiquaient un peu c'étaient les chasseurs en effet. Mais il y a eu des réunions publiques aussi, ce règlement a été adopté démocratiquement, il y a eu un partage collectif de sa décision. C'est cela qui compte. Ces petites querelles viennent du fait que j'ai été à*

[65] Entretien Président du SIVU du Massif du Pibeste, 2002.

l'origine du premier GIC et qu'à l'époque, cela s'était fait dans la douleur. Aujourd'hui, je crois que personne ne s'en plaint. »[66]

Les élus expriment également leur déception à l'idée de pratiques de protection de la nature dépourvues d'implications sociales. Les élus des communes mitoyennes de la réserve du Mont Valier regrettent que celle-ci n'ait pas fait plus tôt l'objet d'un projet de valorisation :

« Je ne vois pas un très grand intérêt à la présence de la réserve. Il est très difficile d'arriver à y mettre en place des mesures de développement. Il est périodiquement question d'actions de développement mais cela échoue par manque de volonté, de concertation, de moyens aussi. […] *Nous avons une réserve qui pourrait nous rapporter des choses et qui en définitive ne nous aide pas.* »[67]

En fait, beaucoup d'acteurs locaux attendent de la protection de la nature qu'elle participe à la rénovation rurale en montagne et qu'elle ne soit pas une contrainte ou une entrave à l'exercice des activités :

« Si ce pays intéresse les scientifiques, s'ils y trouvent tant de richesses naturelles, c'est que l'on a su le préserver. Nous acceptons que ce soit reconnu, que l'on fasse un parc national pour que les gens d'ailleurs puissent l'admirer et en profiter. Mais cela ne doit pas se faire au détriment des activités qui ont toujours été pratiquées ici parce que ce sont elles qui ont fait ces paysages et qui font vivre le pays. […] *C'est bien de protéger, avoir fait le parc, c'est bien mais il faut que cela apporte au pays. Les nouveaux gardes, ils ne seront plus d'ici.*»

Ils ont du mal à accepter que l'action de protection de la nature introduise et cristallise dans la durée des conflits entre locaux :

« Le conservateur, c'est un ami, mais à propos de la réserve, il y a des choses sur lesquelles on n'est pas d'accord. Je comprends son point de vue et je suis d'accord pour dire qu'il faut faire attention à ce qui est fait. Ces montagnes, elles sont préservées de l'urbanisme, des routes. Ça c'est important. On peut vivre tranquilles, dans un cadre de vie calme, et je comprends que les citadins viennent chercher une maison ici pour les vacances. J'y ai longtemps vécu en ville, j'ai travaillé à Toulouse pendant dix ans […]

Mais avoir une activité ici, c'est difficile. C'est difficile pour s'intégrer, faire des choses qui ne se faisaient pas ici avant. On est regardés de manière bizarre d'abord par les gens d'ici même si au bout d'un moment ils comprennent. Il y a d'autres choses, le troupeau, la fromagerie, la vente, c'est difficile à gérer, il y a des normes strictes, beaucoup de contraintes. Et on n'a pas beaucoup de débouchés. On ne fait pas fortune. Alors la réserve par-dessus, il ne faut pas que ce soit une entrave. On a

[66] Entretien Maire d'Aulon, 2002.
[67] Entretien Ancien Conseiller Régional de Midi-Pyrénées et ancien maire de Seix, 2001.

du mal à avoir de l'espace pour les bêtes, c'est un paradoxe. Et moi je comprends les gens ici, au sujet de l'exploitation forestière, même si l'exploitant n'a pas tenu toutes ses promesses. » (Eleveur-fromager chevrier, néorural, Py, 2000).

Avec l'affirmation d'une conception contractuelle de la protection au cours de la dernière décennie, la volonté de créer de nouveaux espaces protégés dans les Pyrénées s'est de plus en plus confondue avec le souci de faire émerger des territoires de projet. Prenons ici pour illustration les propos du maire d'Olette, personne à forte sensibilité environnementale, partisan précoce du PNR des Pyrénées catalanes et ancien président de l'Association pour la Défense du Patrimoine de la Vallée d'Evol. Depuis sa prise de fonction en 2001, il a milité pour que sa commune crée une réserve volontaire. Il justifie ce projet par son utilité sociale :

« *La réserve sera le moyen de faire en sorte que ce qui a pu se passer au cours des années précédentes ne se renouvelle plus. Il y a eu autrefois beaucoup d'exploitation forestière dans ce secteur. Aujourd'hui ce n'est plus le cas, la commune n'est plus dans cette optique et de toute façon les pistes sont inutilisables en l'état.* […]

La réserve c'est aussi l'occasion de pouvoir œuvrer en commun. C'est pour cela que l'on ne veut pas qu'elle soit une simple annexe de Jujols. […] *Je ne vois pas que l'aspect de protection dans la réserve. Je vois aussi le label de qualité. Pour le village d'Evol, on a monté un dossier de classement comme l'un des "Plus beaux villages de France". J'insiste aussi sur la Maison de la réserve qui devra voir le jour. Tous ces éléments doivent participer d'un même engagement et d'un même projet.* »[68]

La maîtrise du territoire n'est pas une motivation directe du projet de réserve puisque la partie supérieure de la vallée appartient à la commune. Cependant les forêts qu'elle abrite sont traditionnellement gérées par l'ONF. L'objectif est également de pouvoir réguler l'utilisation de la route qui relie Evol au col de Portus, route difficile mais très empruntée l'été. Surtout, la création d'une réserve est imaginée par la municipalité d'Olette comme un outil qui permettra de structurer un projet global sur la vallée d'Evol, permettant à la fois de participer plus étroitement à la gestion des milieux d'altitude et d'en organiser les utilisations et qui surtout assurera la promotion des activités locales et stimulera le tourisme rural.

Dans une toute autre configuration, le projet de réserve volontaire dans les Petites Pyrénées (piémont ariégeois du Volvestre) illustre la diversité des enjeux de gestion de l'espace entre gestionnaires administratifs, usagers de l'espace et propriétaires fonciers. L'animateur en pédagogie à l'environnement qui est à l'origine du projet explique la démarche :

« *La réserve, cela fait depuis 1995 qu'on y pense. Le projet c'est de faire un observatoire de la nature en Volvestre. Ici, on est à une heure de Toulouse, la pression*

[68] Entretien Maire d'Olette, 2002.

immobilière est féroce. Il y a eu une première réalisation. On avait monté un insectarium mais l'équipe était partie dans une approche trop scientifique, j'en étais parti. Et cela a fermé à l'automne 2000. Moi j'ai poursuivi seul, en faisant de l'animation environnementale, avec cette idée de monter quelque chose par ici. […]

Le maire m'a demandé quoi faire. Ils ont de l'argent pour un musée écologique. C'est l'idée, monter un truc pédagogique, un centre culturel et scientifique et lier le centre à une réserve. Le site présente un très fort intérêt naturaliste, tous les naturalistes me le disent. Mes inventaires sont énormes. Le conseil [municipal] *a pris déjà une décision : pas de construction dans le bocage. C'était une première étape.*

La réserve se crée lentement car cela intéresse les gens. Le centre sera aussi pour les locaux. Tout le monde s'y met. Moi, des voisins sont prêts à apporter leur terrain. La commune a dit : on a 26 ha dans la ZNIEFF aussi. L'ONF aussi a dit que cela les intéressait car ils ont 60 ha de communaux soumis. Les chasseurs aussi sont au courant et ils ont compris que cela ne les dérangerait pas. La pression diminue et la mentalité évolue de plus en plus. […]

On a déjà plus de 100 ha qu'on a réunis. Il n'y a pas d'exploitation, ce sont des milieux forestiers avec quelques parcelles de milieux ouverts. On a 45 km de chemins communaux, interdits aux 4x4. Mon idée c'est de les baliser et après les gens s'y promènent, sans équipements supplémentaires. Pas de sentiers d'interprétation classiques ou autres, avec des panneaux. Ce qu'il faut, c'est qu'ils viennent au centre et après ils vont découvrir par eux-mêmes. »[69]

Les objectifs du projet sont d'abord de disposer d'un outil permettant de prévenir le mitage résidentiel mais également de construire un espace touristique tout en conservant les reliquats d'un milieu spécifique, le bocage, source d'une grande diversité spécifique et paysagère. Cependant, la démarche que propose l'animateur leader du projet dénote par rapport à ce qui constituent aujourd'hui les préceptes en matière de tourisme patrimonial. Ce projet possède l'atout de se situer dans un espace marqué par une dynamique de périurbanisation rurale. Située à une heure de route de Toulouse, cette réserve naturelle serait la plus proche de l'agglomération vers les Pyrénées. Proposant à ses visiteurs un cadre campagnard plus que naturel, elle pourrait constituer un produit de tourisme rural spécifique.

L'indice le plus significatif de l'expansion chez les élus d'un mode de pensée favorable aux démarches de "mise en protection de l'espace" est la concrétisation des projets de PNR, c'est-à-dire l'édification d'une "mise en patrimoine de l'espace" et de la culture locale, destinée à stimuler les filières d'activité ainsi que les partenariats intercatégoriels et à mieux ordonner les priorités et les enjeux collectifs dans la gestion de l'espace. Nous avons vu les raisons pour lesquelles ces outils

[69] Entretien Animateur en pédagogie à l'environnement et propriétaire foncier, 2002.

avaient été si difficiles à utiliser dans les Pyrénées. André Finger-Stich et Krishna Ghimire avaient convenu du fait que « *la motivation des municipalités à s'associer au projet d'un PNR ne se limite pas à la volonté de conserver la nature* ». Bien que les projets des Pyrénées Catalanes et d'Ariège aboutissent à une période où des Chartes de Pays sont déjà élaborées sur les espaces concernés, ils témoignent du besoin désormais manifesté par les acteurs locaux, notamment des élus, d'instruments susceptibles de les aider à surmonter la crise socio-économique de la montagne et les problèmes de gestion de l'environnement qui peuvent se poser à eux.

L'extension des parcs espagnols : un débat complexe sur les finalités de la protection

La construction du compromis autour de la "mise en protection" de la nature est toujours difficile et constitue un facteur limitant car elle ne peut se fonder que sur une démarche qui toute en prenant en compte les intérêts particuliers, doit faire émerger un intérêt commun. La vitalité de la dynamique expansionniste et fortement "consommatrice d'espace naturel" qui anime les politiques des parcs en Espagne soulève ainsi une interrogation sur les logiques qui sous-tendent ce processus.

Du point de vue des administrations régionales de l'environnement, la création dans les Pyrénées espagnoles de nombreux espaces protégés au cours de la dernière décennie, notamment des grands parcs naturels, s'explique par la nature hybride de ces outils, car ce sont à la fois des instruments destinés à mieux cadrer les formes d'utilisation de l'espace en zone écologique sensible et des outils d'application des politiques de développement rural. Cependant ces créations n'ont pas été dénuées de débats contradictoires et la lenteur avec laquelle sont réalisés et approuvés les documents de planification des parcs, les récents comme les plus anciens, prouve combien ces "mises en protection de la nature" sont des démarches complexes.

Les PRUG* sont en effet prorogés de trois à quatre années en moyenne, durée nécessaire à leur renégociation. L'élaboration des PORN est encore plus longue. Cinq ans ont été nécessaires pour celui du parc naturel de Guara. Celui de los Valles, en préparation depuis 1997 est encore inachevé, tout comme celui du parc naturel de Posets-Maladeta, quasiment prêt depuis le début de l'année 2003 et qui se trouve depuis en instance de validation auprès du *Patronato*, bloqué par les représentants associatifs. Il n'existe pas de document de planification pour le parc du Cadí-Moixeró, le doyen des parcs naturels pyrénéens, alors qu'un *Plan especial de protecció* aurait du être élaboré. Celui du parc de la Garrotxa a été approuvé en 1994, dix ans après l'installation du parc. Nous avons vu dans les chapitres précédents que l'absence ou la lenteur de la production de ces documents de

régulation favorisent la diversification des usages touristiques et plus globalement l'augmentation des impacts sur les écosystèmes, en lisière mais aussi à l'intérieur de ces espaces protégés.

En fait, il n'est pas rare que ces documents soient réécrits dix à quinze fois avant leur approbation par l'ensemble des acteurs impliqués, usagers, décideurs politiques et administrations. Les acteurs locaux qui participent à leur élaboration - représentants socio-professionnels, usagers et élus - sont en effet très attentifs aux implications concrètes, notamment aux restrictions posées à l'exercice des activités. La définition des périmètres externes mais aussi internes des zones protégées est également l'objet de débats soutenus. Ainsi, l'agrandissement du parc de Posets-Maladeta, sur une très petite superficie (250 ha), projeté dans le cadre de l'élaboration du PORN du parc, a été âprement discuté au sein du *patronato*. C'est cependant dans les parcs nationaux que ce sujet suscite le plus de controverses.

La gestion et le statut des parcs nationaux fait continuellement l'objet d'une controverse politique en Espagne. En 1997, lors du débat parlementaire sur la réforme de la loi de 1989, des élus du PSOE ont avancé l'idée que les parcs nationaux devaient d'abord être perçus comme des « *écosystèmes sociaux* ». Le sénateur Bello Gallan, élu andalou à l'origine de cette expression, voulait notamment engager la constitution d'instances supplétives aux Commissions mixtes de gestion et aux *patronatos*, qui soient « *plus proches du terrain afin d'être plus en phase avec les réalités et les attentes des sociétés locales* ». Dans cette argumentation, l'accent a été mis sur le fait qu'un espace protégé, fut-il un parc national, est d'abord le produit de l'occupation du territoire :

> « *A l'intérieur des parcs existe aussi un écosystème qui doit lui aussi être parfaitement équilibré, c'est l'écosystème social. Les gens, la culture et les usages font partie de ces espaces protégés* […] *parce qu'ils sont le produit d'une culture, d'une histoire, de l'effort des gens qui vivent là. Nous revendiquons ce concept d'écosystème social et nous le prenons en compte, pas seulement comme quelque chose de juxtaposé au parc national, comme un fantasme* […] *mais comme une partie consubstantielle des parcs, qui rendra beaucoup plus facile leur gestion.* »[70]

Le projet du sénateur andalou reposait sur l'élargissement du processus participatif, notamment par la création d'un nouvel organisme uniquement composé des acteurs sociaux qui, au côté des *patronatos*, serait chargé de la coopération entre les usagers et les gestionnaires des parcs. Le modèle posé par le Plan directeur et le Réseau des parcs tend lui vers une conception plus écocentrée et plus administrative de cette gestion même si le développement économique et social est

[70] Intervention du Sénateur Francisco Bella Galán à la Session plénière du Sénat du 17/09/1997. Le sénateur a été pendant douze ans l'*alcalde* d'Almonte en Andalousie, *municipio* qui abrite la plus grande partie du célèbre Parc national de Doñana.

affiché comme l'un des objectifs prioritaires dans la loi de 1997. Cette thématique, peu présente dans les premiers projets du Plan directeur, occupe une place plus importante dans sa version définitive.

L'administration centrale a au contraire toujours encouragé l'appropriation publique du territoire des parcs, de manière à renforcer la maîtrise foncière et politique de l'Etat. Cet objectif a été relancé dans les lois de 1975 et de 1989. Le programme d'acquisition des propriétés privées dans les parcs n'a cependant donné que peu de résultats, d'abord en raison des défaillances structurelles, notamment sur le financement des organismes de gestion, mais également à cause de la réticence des propriétaires, qu'il s'agisse des particuliers ou des collectivités locales, et des polémiques entre l'Etat et les Communautés autonomes.

Depuis la loi de 1989, l'agrandissement du réseau des parcs par la création de nouveaux parcs mais aussi l'extension des parcs déjà existants ont toujours été affichés comme des objectifs prioritaires par le MMA. Le Plan Directeur a défini les critères de désignation des espaces pouvant être désignés comme parc national ou intégrés dans un parc national[71]. Deux extensions ont été conduites ces dernières années, dans les parcs des Picos de Europa et récemment de Doñana. Elles ont souligné les difficultés d'élargir les limites des parcs nationaux en zones de forts enjeux socio-économiques. L'extension de Doñana par exemple a porté sur des terrains qui n'étaient plus utilisées par des activités productives et qui avaient déjà été expropriés par la *Confederación Hidrográfica del Guadalquivir* suite à la pollution majeure qu'a subi le delta du fleuve au printemps 1998. L'extension du parc sur la zone littorale est en revanche toujours problématique.

Depuis quelques années, alors que de nouveaux parcs naturels ont été réalisés et que d'autres sont projetés dans le massif pyrénéen, l'extension des deux parcs nationaux qui s'y trouvent est elle aussi en débat. Un nouvel agrandissement du parc d'Ordesa semble toutefois difficile, bien que toutes les collectivités locales ne ferment pas la discussion à ce sujet. L'administration régionale demeure très réservée sur la question alors que le niveau national, dans les déclarations du MMA ou du Conseil du Réseau des parcs, encourage cette extension. Dans les faits, seules les associations de protection abordent véritablement le sujet[72], en prenant pour prétexte les recommandations émises par les organismes internationaux, le Conseil de l'Europe notamment. Dans un communiqué, la section aragonaise de l'association *Ecologistas en acción* justifie ainsi l'extension du parc d'Ordesa :

« Le PNOMP demeure dans une conception archaïque des espaces protégés, celle de parcs très petits et soumis à une faible pression sociale. Notre organisation estime que

[71] MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 1999, Plan director 2000-2007 de la Red de parques nacionales, art. 2.2.
[72] L'ANSAR* en a fait un des ses principaux thèmes de revendication.

les limites actuelles ne recouvrent pas réellement les véritables essences et représentativité écologique de ces montagnes […] *La pression développementaliste et la commercialisation de la montagne sont des facteurs qui commencent à menacer sérieusement les alentours et qui, dans un futur proche, pourraient rendre impossible cette extension* […] *Notre proposition est celle d'un parc non surdimensionné, non excessif, qui n'étendrait pas beaucoup les limites actuelles, sans inclure de villages et qui exclurait les lieux transformés notablement par l'action de l'homme* (sic). *Ce modèle, éloigné de celui des Picos de Europa ou de Sierra Nevada, éviterait les conflits avec les villages environnants* […] »[73]

La situation actuelle ne satisfait pas le mouvement écologiste qui considère que le parc actuel sert avant tout de support à un système touristique. L'agrandissement ne semble pourtant pas réalisable car il impliquerait de modifier le système de régulation qui s'est progressivement établi autour du parc. Nous avons vu qu'au sein des communautés locales, le consensus autour du parc est relatif. L'*ayuntamiento* de Bielsa teste ainsi régulièrement la détermination des administrations centrale et autonome. En outre, l'extension du parc, que l'on prenne comme référence les 15 000 ha avancés par certains mouvements écologistes ou une surface moindre, supposerait de toute manière d'intégrer des secteurs problématiques en raison des enjeux socio-économiques qui y sont présents. Le cas de l'incorporation de la vallée de Bujaruelo notamment se reposerait en raison des enjeux écologiques présents dans ce secteur. En outre, l'agrandissement, en repoussant les limites du parc et donc de la ZPP plus bas en altitude, serait susceptible de remettre en cause la pratique d'activités de pleine nature en pleine expansion comme le canyoning, exercées en limite même du périmètre actuel.

La situation du parc national d'Aiguëstortes apparaît différente. Une nouvelle extension de ce parc demeure toujours d'actualité. Nous avons pourtant vu les difficultés que ce parc avait connues afin qu'aboutisse son reclassement puis l'agrandissement de son périmètre en 1993 puis en 1996. Les rapports entre le parc et les collectivités ont cependant évolué favorablement, même s'il est soumis à une forte pression sociale de leur part :

« *Ici* [dans le parc d'Aiguëstortes] *comme ailleurs, et je pense notamment aux parcs de la Sierra Nevada ou des Picos de Europa qui connaissent de grandes difficultés liées à la chasse, à l'exploitation forestière, le parc national est une figure de protection socialement très difficile.* […] *Les relations avec les collectivités sont compliquées. Elles sont différentes selon les communes. Certaines ont accepté la présence du parc depuis longtemps et ont compris le bénéfice qu'elles peuvent en*

[73] Communiqué de presse de Theo Oberhuber, coordinateur d'*Ecologistas en acción*, membre du Conseil du Réseau des Parcs nationaux.

tirer. C'est surtout le cas de la Vall de Boí. Avec les autres, c'est plus dur, même si on travaille beaucoup dans ce sens. C'est lié à l'histoire du parc aussi. »[74]

Ces tensions sont en grande partie liées aux problèmes financiers qu'a connus le parc d'Aiguëstortes. Pendant toute la décennie 1990, son financement n'a été assuré que par la seule Generalitat. Avec un budget constamment en baisse, le parc a du faire face à des difficultés de trésorerie, situation qui a créé des tensions avec les gestionnaires d'espaces et les *ayuntamientos* en raison des retards entraînés sur la réalisation des projets discutés et adoptés au sein du *patronato*. Ces problèmes sont réglés depuis l'accord passé avec le MMA en 2002 sur le financement du budget.

Le dossier de l'extension fait l'objet d'une stratégie conduite par l'administration catalane, pour laquelle il s'agit également d'un objectif politique. Il y a cependant une divergence entre les administrations et les associations de protection sur l'identification des secteurs sur lesquels porterait l'agrandissement. Leurs objectifs diffèrent et la position adoptée par l'administration ne s'appuie pas sur les revendications portées par les écologistes. La directrice du parc explique quelle est la ligne suivie par son service :

« *Les extensions possibles, nous ne souhaitons pas que cela se passe par le biais d'une expropriation même si la loi nous y autorise. En fait, les nouveaux terrains que l'on intégrera dans le parc, ce seront des terrains municipaux essentiellement. Il faut que ce soit volontaire donc il ne faut pas que cela crée de conflits avec les communes.* »

L'inclusion de la zone de la Mata de Valencia de Aneu n'est ainsi plus envisagée par l'administration catalane ; celle-ci ne souhaite pas réouvrir de dossiers susceptibles de raviver un contentieux avec les élus locaux. A la fin des années 1980, *l'ayuntamiento* d'Esterri d'Aneu avait en effet refusé l'intégration de cette zone dans le périmètre du parc. Une nouvelle extension vers le Nord et l'Est semble peu probable en raison des rudes tractations qui avaient été menées avec les *municipios* aranais et ceux du Vall d'Aneu pour aboutir au périmètre actuel. Côté aranais, la constitution d'un éventuel parc naturel occupe actuellement le débat sur la protection. Les relations du parc avec les *municipios* du secteur oriental, notamment Espot et surtout Esterri de Aneu, sont assez tendues. Outre les difficultés entourant les projets d'agrandissement de la station de Baqueira-Beret, cette situation est en partie due au fait que le foncier demeure communal et privé dans le secteur du Pallars. Quant à la zone Ouest, l'intégration de la petite vallée de Beciberri dans le Val Barrabès, réclamée par les associations écologistes ainsi que par certains riverains pour faire échec à des projets hydroélectriques, ne fait pas partie non plus des objectifs.

[74] Entretien Directora-conservadora du parc national d'Aiguëstortes, 2001.

La négociation porte aujourd'hui sur une extension vers le Sud. Pour l'administration du parc, l'extension dans la Vall Fosca est présentée comme un enrichissement qualitatif pour le parc. Elle met en avant l'existence d'enjeux écologiques à travers la présence des nombreux lacs et tourbières localisés dans la partie supérieure de cette vallée. Leur incorporation augmenterait le patrimoine du parc en zones humides. En outre, elle permettrait d'intégrer des milieux de types oroméditerranéens. Le discours se fonde de surcroît sur les inventaires de sites Natura 2000 pour justifier l'extension du parc dans cette zone.

Pourtant nous avons vu que la haute vallée de Capdella est une zone toujours exploitée par le consortium énergétique FECSA-ENDESA et que le système lacustre dont il est question a été artificialisé par les aménagements hydroélectriques. Ce sont en fait les projets de développement de l'offre de produits touristiques dans cette vallée[75] qui constituent le socle de négociation entre le parc, les collectivités et l'exploitant hydroélectrique. Les *municipios* de la Torre de Capdella et de Sort veulent en outre bénéficier pleinement de l'outil financier que constitue le parc[76]. La volonté d'extension des systèmes touristiques à la périphérie méridionale du parc est également partagée par l'administration et les prestataires locaux. L'extension projetée du parc dans le Vall Fosca et dans la petite vallée voisine de Llesuí est donc mue par un processus de mise en commun d'objectifs dans lequel sont renforcés les intérêts de chacun des acteurs.

La dynamique d'expansion des parcs espagnols s'inscrit d'abord dans une logique de qualification socio-économique de la montagne. Le premier objectif est de répondre à une demande de discrimination positive de l'espace formulée par les acteurs socio-économiques locaux. Elle entérine un partage complémentaire de l'espace montagnard que traduit parfaitement le profil très échancré d'un parc récent comme celui de l'Alt Pirineu.

Le rôle des conflits dans la régulation de la protection de la nature

Les sections précédentes ont démontré la difficulté de rapprocher les différentes acceptions de la notion de protection en raison de la diversité des rapports à la nature et à l'espace. Les Pyrénées ne sont pas un cas particulier et ce problème se pose à toutes les échelles[77]. Construire la protection effective de la nature apparaît comme une « *démarche régressive, faite de choix successifs qui permettent de stabiliser une image qui n'est plus qu'une représentation d'un*

[75] Cf. Chapitre Six.
[76] En accueillant une partie du parc, et plus seulement de la ZPP, le ratio des subventions auxquels ont droit les collectivités et leurs résidents augmente.
[77] Jusqu'au Sommet de la Terre de Rio en 1992 où l'élaboration de la Convention sur la diversité biologique a donné lieu à d'intenses débats pour aboutir à un texte assez général, dépourvu d'une grande dimension pratique.

fragment de nature que l'on s'efforce de maintenir dans un équilibre dynamique qui exige de grandes quantités d'énergie et d'information »[78]. Ces processus sont devenus un leitmotiv de l'action collective locale en raison de la forte demande sociale qui s'exerce sur l'espace montagnard.

Pour Sergio Dalla Bernardina, « *une fois découverte et mise en valeur, la nature sauvage est immédiatement entourée de prétendants. Dès lors, il ne reste plus à l'amateur qu'à se transformer en protecteur, dans les deux sens du terme. Contraint de partager son trésor, il parvient cependant à en conserver le monopole en en devenant le gérant* »[79]. La compétition entre les usages de la nature est devenue intrinsèque à la démarche de protection. Touchant à la gestion de l'espace, la mise en protection soulève en fait une multitude de problématiques :

- Pour les administrations, elle peut être à l'origine de confrontations de compétences et d'une forme de concurrence entre services.
- Pour les gestionnaires et usagers, c'est d'abord la notion de contrainte qui domine leur comportement, avec une attention marquée quant à la défense des pratiques.
- Pour les décideurs politiques locaux, trois éléments apparaissent déterminants : la conservation de la maîtrise de la décision, l'idée que la protection de la nature doit être adaptée aux spécificités locales et enfin qu'elle doit rapporter économiquement à la communauté.

Dans les réserves du Haut Conflent, les possibilités de protection effective ont été limitées par un problème d'échelle entre la superficie des territoires communaux et celle des réserves. Les agents de la DIREN tout comme les conservateurs admettent que « *dans des réserves qui prennent 70 ou 80 % de la superficie communale, il est bien évident que l'on ne peut pas tout interdire* »[80]. En conséquence, les objectifs de protection n'y ont pas porté prioritairement sur des enjeux précis mais ont plutôt relevé d'un souci de préservation et de prévention des dégradations des milieux. L'élaboration des plans de gestion a cependant permis de dégager des objectifs plus nets. Elle a parfois été longue, en raison des difficultés dans la concertation avec les autres gestionnaires de l'espace. Le personnel des réserves est conscient de cette situation, qui présente à la fois des avantages et des inconvénients :

> « *Il faut voir que sur le type de réserve que nous avons dans le département, on raisonne surtout en terme de protection du milieu, pas vraiment de protection d'espèces. Du fait de l'étendue, il y a peu d'interdictions lourdes pour la population,*

[78] RAFFESTIN Cl., 1996, op. cit.
[79] DALLA BERNARDINA S., 1996, op. cit.
[80] Entretiens Chargée de mission Natura 2000, DIREN Languedoc-Roussillon & Conservateur de la réserve naturelle de Nohèdes, 2002.

sinon cela ne serait pas accepté. C'est une échelle vaste, difficile à travailler et à manipuler mais dans le même temps, cela permet de prendre en compte des écosystèmes entiers. Dans certains cas, comme ici, on peut travailler en continuité. C'est pour cela qu'on avait d'abord prévu un plan de gestion commun aux trois réserves de Py, Mantet et Prats. Mais cela n'a pas abouti. Il y avait trop de divergences entre les communes, surtout entre Prats et Py. »[81]

Les clivages nés des représentations et des objectifs sectoriels créent localement des situations délicates où l'élu favorable à une démarche de protection de la nature sur le territoire de sa commune peut se retrouver dans une position fragilisée, affaibli d'une part par la pression de la frange de population hostile aux contraintes morales ou physiques imposées par la mise en protection mais également par l'attitude des acteurs environnementaux :

« *La gestion de l'espace, c'est une responsabilité terrible pour la commune aujourd'hui, et c'est trop de responsabilités quand on est maire. Il faut se battre pour conserver la gestion de ces espaces. Le tourisme, l'agriculture, la sylviculture, ce sont des éléments incontournables. Mais la valorisation de la nature, les gens ne sont pas encore prêts. Ici, ce sont des droits indivis sur les communaux, et ils verrouillent le conseil* [municipal]. *Or d'un autre côté, Il y a un poids de la culture RNF*, un poids qui donne une vision plutôt négative de l'élu. Du coup, RNF, ils ont tendance à tomber dans une vision schizoïde par rapport à l'aménagement du territoire. Ils ne font pas la différence entre les réserves en périurbain qui subissent une pression importante notamment des élus et les réserves en milieu rural ; il y a confusion des personnalités des élus. Il y a tout un nouveau débat à mener* […] *Même au sein de la CNRC, je suis mal perçu, je passe pour un bétonneur parce qu'il y a une station de ski sur ma commune* […] *La plupart des autres communes de la CNRC, les élus ont une vision dithyrambique du tourisme : aménageur, promoteur, ingérence. Ils n'en veulent pas. J'essaie pourtant de les convaincre que ce n'est pas que ça. La conservation au fond, elle est non comprise par les biologistes et par les élus.* »[82]

Les divergences d'interprétation et d'objectifs peuvent également détériorer les relations entre groupes d'acteurs liés par le fonctionnement du système de protection, à l'image des situations de tension qui surgissent de l'opposition entre une logique administrative, qui défend une position réglementaire issue de la régulation normée, et une logique sociale, qui défend la légitimité des pratiques locales :

« *Je ne comprends pas le procès que nous fait la DIREN au sujet des ayants-droits concernant la piste de Rotja. La circulation est restée libre dans d'autres réserves qui*

[81] Entretien Conservateur des réserves naturelles de Py et de Mantet, 2000.
[82] Entretien Maire d'Eyne et président de la CNRC, 2001.

ont été faites après la nôtre. Pour nous cela a été un choix de vouloir maîtriser la fréquentation sur les pistes et plus largement de veiller à ce qu'il ne se fasse pas de pistes inutiles. Nous ne pouvons pas accepter de telles critiques. Concrètement, ils sont une soixantaine mais la plupart ne montent que vraiment rarement. Et puis il faut voir que c'est le territoire de ces gens ! »[83]

« *Les ayants-droits, on sait comment cela se passe. Tout le monde est ayant-droit. Les chasseurs par exemple, je ne vois pas pourquoi ils auraient besoin d'avoir tous le macaron, ce n'est pas nécessaire.* »[84]

Ce type de situation peut conduire à l'émergence d'un sentiment de victimisation et l'expression d'une discrimination négative qui complique les relations entre acteurs, faisant glisser la régulation de la protection de la concertation à la négociation, ce qui doit s'interpréter comme un durcissement des relations entre acteurs et un éloignement dans les relations partenariales. Ces tensions soulignent le fait que si la mise en protection de la nature correspond à un projet, elle recouvre également des enjeux et donc qu'à ce titre, elle fait l'objet d'une compétition de pouvoir entre groupes.

Les conflits entre acteurs adjacents au système de protection lui-même ne peuvent pas non plus être négligés. La présence d'un acteur dominant dans le paysage social local crée des situations conflictuelles dont il est difficile pour les gestionnaires de l'espace protégé de rester totalement à l'écart. L'équation « *plus le degré d'interdépendance est fort, plus le degré de menace qui pèse sur les activités est fort, plus les tensions et les conflits se multiplient* »[85] rencontre une acuité prononcée dans la montagne pyrénéenne du fait de la dynamique largement répandue de fermeture des milieux, de la fragilité des écosystèmes naturels et anthropisés et de la concurrence spatiale sur l'utilisation d'un même espace. Les exemples de conflits à l'intérieur d'espaces protégés ne manquent pas cependant. Ils sont plus ou moins prononcés entre sociétés de chasse et grands propriétaires-exploitants (réserve naturelle de Py), entre éleveurs et chasseurs (réserves de Boumort, parc naturel de Guara), entre éleveurs et propriétaires fonciers (réserve de Mantet), entre chasseurs et forestiers (réserve du Mont Valier), entre pêcheurs et exploitants hydroélectriques (parc national des Pyrénées, parc national d'Aiguëstortes).

Dans quelques cas, comme à Py, la création d'un espace protégé a été utilisée comme instrument dans un conflit collectif et a permis aux acteurs de stabiliser une situation de crise, sans toutefois la résoudre. Dans d'autres cas de figure, la mise en protection se révèle inefficace à régler d'autres types de conflit (cas des dégâts

[83] Entretien Maire de Py, 2002.
[84] Entretien Chargée de mission Natura 2000, DIREN Languedoc-Roussillon, 2002.
[85] BECERRA S., 2003, op. cit.

collatéraux de l'exploitation hydroélectrique à Nyer). L'existence d'espaces naturels protégés nés d'une démarche locale de mise en protection favorise néanmoins l'évitement de conflits entre usagers.

7.2.2. L'ESPACE PROTEGE COMME EXTENSION DES SYSTEMES LOCAUX DU POUVOIR

Dans cette section il s'agit de comprendre comment s'opère l'organisation de la gestion effective d'un dispositif de protection en analysant l'imbrication des éléments de régulation apportés par les politiques publiques et ceux avancés par les acteurs gestionnaires et usagers. A travers l'étude de plusieurs outils, elle aborde les questions centrales de la mise en application des politiques publiques de protection et du contrôle de la gestion des espaces protégés.

Le système confédéral des réserves naturelles catalanes

Depuis leur création à partir du milieu des années 1980, la gestion des réserves naturelles de montagne des Pyrénées-Orientales a fait l'objet de polémiques entre les collectivités et l'administration de l'Environnement. Rappelons que ces créations n'ont pas été planifiées au sens administratif. Elles ne sont pas le fruit de procédures appliquées mais de processus localisés. Nous avons ainsi pu nous assurer combien, du point de vue des acteurs locaux, leur existence est fortement tributaire de la volonté des communautés locales. L'Association Charles-Flahault, qui était à l'origine de l'idée de ces réserves, n'a ainsi jamais souhaité les prendre en charge, estimant que « *ce n'était pas là son rôle* »[86].

Dès l'origine, la gestion des réserves avait été confiée aux communes, ce qui « *était l'une des conditions à leur création* ». En pratique, leur gestion a été organisée selon un mode de fonctionnement centré sur les appareils municipaux. A l'exception de celles de la Massane, qui est antérieure, et de Nyer, réserve volontaire de création plus tardive appartenant au Conseil Général des Pyrénées-Orientales, toutes les réserves des Pyrénées-Orientales ont d'abord été gérées directement par les municipalités.

La technique la plus utilisée a été le montage d'association gestionnaires para-municipales, formule qui a présenté des commodités de fonctionnement sur le plan fiscal (notamment la possibilité d'effectuer des avances sur trésorerie) et la possibilité de pouvoir obtenir du personnel stagiaire plus facilement, tout en gardant les avantages que conférait le statut de structure paramunicipale (la possibilité

[86] Entretien Secrétaire général de l'association Charles-Flahault, 2002.

d'intervenir sur la voirie par exemple). Ce fonctionnement a lié étroitement le fonctionnement des réserves à celui des municipalités.

Cette maîtrise de la gestion des réserves est âprement défendue par les communes. Les polémiques surgies dans la réserve de Jujols le démontrent. A partir de 1995, cette réserve s'est retrouvée l'enjeu d'une lutte entre deux clans politiques au sein de la commune et son association gestionnaire a fait l'objet d'entrisme de la part du groupe d'opposition au maire de l'époque. Devant cette situation qui bloquait complètement le fonctionnement de la réserve, la DIREN avait dénoncé la convention de gestion avec la commune pour la confier en 1998 à l'ONCFS, c'est-à-dire à une administration. Depuis cette époque le conseil municipal s'estime dépouillé de ses prérogatives. Pour les maires des autres communes dotées de réserves, « *il est hors de question que ce qui est arrivé à Jujols survienne chez eux* ».

Les pouvoirs locaux ont toujours freiné l'apparition d'une forme d'organisation de la gestion des réserves naturelles à un niveau supra-municipal. Dès 1988, le conseil municipal de Mantet s'était opposé à la création d'un syndicat mixte spécifiquement consacré à la gestion des réserves mitoyennes de Mantet, Py et Prats-de-Mollo, solution proposée par la DRAE du Languedoc-Roussillon suite à la mise en place de ces trois réserves contiguës dans le massif de Costabonne-Carança. La solution d'une prise en charge des réserves de Py et Mantet par l'ancien syndicat intercommunal de la vallée de la Rotja, ancêtre de la communauté de communes, n'était pas repoussée pas les municipalités concernées mais elle ne reçut pas l'assentiment de l'administration qui souhaitait la mise en place d'une structure plus élargie et à laquelle elle puisse participer.

L'administration du Ministère de l'Environnement a tenté de faire prévaloir ses propres schémas. Elle a longtemps conservé l'objectif de parvenir à créer les "grandes réserves"[87], sous une forme ou une autre. La DIREN Languedoc-Roussillon, alors principal financeur des réserves, a ainsi exercé une pression constante pour que soit opéré un regroupement départemental des réserves. Au début des années 1990, un premier projet de structure départementalisée, bâti sur le modèle du système mis en place par l'ASTER[88] en Haute-Savoie, fut ainsi rejeté par les municipalités. La DIREN a finalement réussi à convaincre les communes de la nécessité d'une structure de regroupement, réalisée sous la forme d'une confédération. Une formule avec deux niveaux de convention a ainsi été mise en place : entre les associations gestionnaires (ou les communes) et la DIREN d'une part, entre ces mêmes associations et la Confédération d'autre part, dont la mission est de relayer les

[87] Cf. Chapitre Deux.
[88] Cf. Chapitre Deux.

TABLEAU 22 - GESTIONNAIRES ET CONTRE-POUVOIRS DANS LES RESERVES DES PYRENEES FRANÇAISES

Réserve	Statut juridique	Structure gestionnaire	Participation des élus locaux	Contre-pouvoirs	Statut foncier
PYRENEES ORIENTALES					
La Massane	RN	AG type loi 1901 / laboratoire de recherche	CCG	Commune ; ONF	Communal 100 %
Py	RN	AG type loi 1901	Supervision via une association gestionnaire et le CCG	SCF de l'Ecureuil ; SIPARC	Communal : 0,4 % Domanial : 3 % SCF Rotja : 88 % Autres privés et communes en indivision : 8,6 %
Mantet	RN	Commune	Gestion directe	CG ; SCF de l'Ecureuil ; SIPARC	Communal : 13,4 % Privés : 86,6 %
Prats-de-Mollo	RN	Commune / ONF (1)	CCG Délégation à l'équipe technique	ONF ; SIPARC	Communal : 0,2 % Domanial : 69,8 % Privé en indivision avec l'Etat : 30 %
Jujols	RN	Avant 1999 : AG type loi 1901 Depuis 1999 : ONCFS	Supervision via une association gestionnaire CCG	ONF Municipalité	Communal : 46 % Domanial : 13 % Privés : 41 %
Conat	RN	Commune	Gestion directe	ONF	Communal : 75 % Privé : 25 %
Nohédes	RN	AG type loi 1901	CCG	ONF	Communal : 68 % Privé : 2 % Domanial : 30 %
Eyne	RN	AG type loi 1901	CCG	ONF	Communal : 100 %
Nyer	RNV	CG 66	CCG	Petits propriétaires privés ; Commune Exploitant hydroélectrique	Propriété du CG 66 : 100%
ARIEGE					
Embeyre	RNV	ANA	CCG	Propriétaire	Propriété privée : 100 %
Orlu	RNCFS	ONCFS	Comité directeur	SPF Orgeix-Orlu ; ONF	SPF Orgeix-Orlu : 100 %
Mont Valier	RCFS	ONF	Néant	Communes	Etat (domanial) : 100 %
HAUTES PYRENEES					
Néouvielle	RN	Parc national des Pyrénées	CCG	Communes ; SIVU Aure-Néouvielle	Communaux : 85,7 % Domanial MI : 2 % Domanial MA : 0,8 % Indivis Vielle-Aure/Etat : 11,5 %
Pibeste	RNV	SIVU	Supervision via un SIVU	Municipalités et IC Commissions syndicales Fédération départementale de Chasse	Communaux : 52,5 % Privé de la commune d'Agos- Vidalos : 6,5 % Privé de la commune d'Ouzous : 5,4 % Indivision entre communes : 32,9 %
Aulon	RNV	Commune	Gestion directe		Communal : 100 %
PYRENEES ATLANTIQUES					
Ossau	RN	Parc national des Pyrénées	CCG	Communes	Communal Aste-Béon : 51,7 % Privé de la commune de Bielle : 27,3 % Privé de la commune de Castet : 21 %

Notes : (1) L'arrêté de création prévoyait une gestion conjointe entre la commune et l'ONF ; en fait, les deux gestionnaires ont longtemps fonctionné de manière autonome et ce n'est que depuis 1998 qu'ils travaillent ensemble, notamment à l'occasion de la préparation du plan de gestion.

projets, de discuter les budgets et de rémunérer les personnels salariés des réserves. C'est elle qui reçoit les fonds publics de financement.

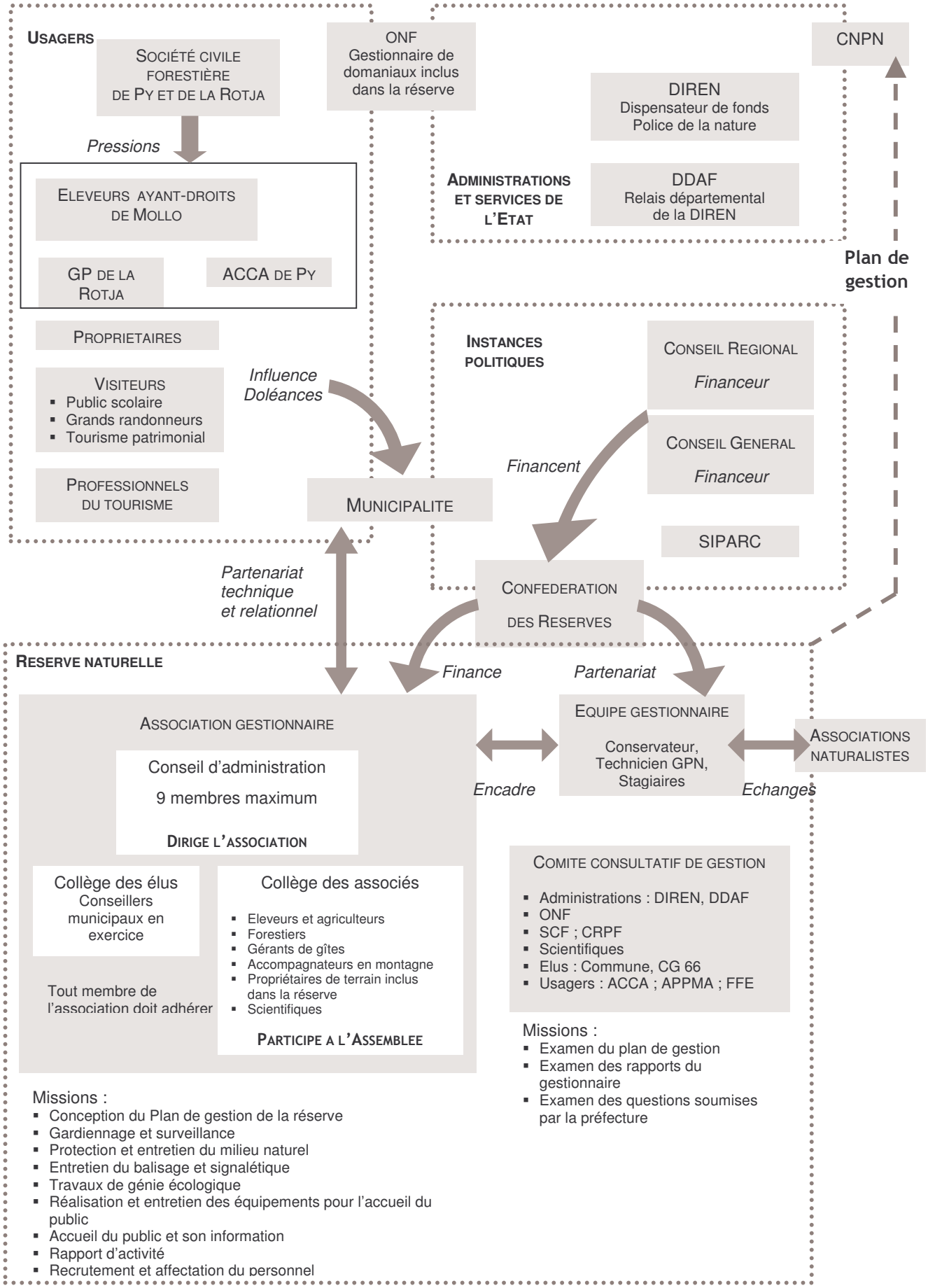
Ce système a néanmoins soulevé des problèmes de partage du pouvoir décisionnel et des prérogatives entre l'échelon local et l'échelon confédéral. « *C'est le problème du subtil équilibre entre les gestionnaires et la confédération. En fait, l'identité "réserve" reste très marquée, plus présente chez certains élus et gestionnaires.* »[89] analyse un salarié de la Confédération. Ainsi, des divergences de vue ont été affichées à plusieurs reprises sur la question de la répartition des budgets, notamment entre les gestionnaires de Nohèdes et de La Massane. La question des personnels et celle des outils mutualisés ont également fait débat. Les communes de Mantet au milieu de la décennie 1990 puis celle de Py en 1997 sont entrées en conflit avec la Confédération au sujet du système de cogestion. A Py, les raisons du différend, qui s'est achevé devant le tribunal administratif, sont ainsi expliquées par le maire, lui-même à l'origine de la création de la réserve de son village :

> « *Je crois à une écologie rurale. C'est un projet technocratique de gérer le rural à partir de la ville. Il n'y a pas de développement local en méprisant le pouvoir local, et un gestionnaire d'espace doit être sur place.* […] *La gestion de l'espace doit retomber aux élus, pas aux administrations.* […] *Si la réserve, c'était une petite réserve, de cent ou deux cents hectares, alors là oui, je me moquerais que la commune ne soit pas gestionnaire et que ce soit une vraie réserve.*[…]
>
> *Mais ce que je constate c'est que la société forestière mène une procédure d'asservissement néoféodale et on a le même problème avec l'administration. On sent le problème de la DIREN qui souhaite avoir une gestion départementale. Ça, c'est le syndrome du parc national.* […] *Nous, on ne veut pas perdre le pouvoir local : c'est un malentendu car les administrations, elles, elles veulent une gestion à partir d'une macrostructure. Je comprends les raisons du* [président de la CNRC] *mais nous ne pouvons accepter un mode de fonctionnement qui nous retirerait nos prérogatives de décision.* »[90]

Avec des problèmes budgétaires croissants liés aux retards de financement d'origine publique, beaucoup d'élus ont le sentiment d'être pris au piège. Ils refusent une évolution qui les obligerait à avaliser un système tendant à mutualiser tous les aspects de la gestion des réserves : les personnels, les matériels, les méthodes et les projets.

[89] Entretien Technicien de la Confédération des réserves naturelles catalanes, 2002.
[90] Entretien Maire de Py, 2002.

FIG. 20 - LE SYSTEME D'ACTEURS DANS LA GESTION D'UNE RESERVE NATURELLE : L'EXEMPLE DE PY



L'équilibre des systèmes de pouvoir est donc précaire. La figure ci-contre expose le schéma de fonctionnement de la réserve de Py. Dans une réserve comme celle-ci, où la commune n'est pas propriétaire du foncier, le mode de fonctionnement vise d'abord à limiter le pouvoir de l'acteur dominant qui est le propriétaire forestier. A l'origine, les servitudes associées à la réserve avaient été acceptées par la SCF qui avait racheté les terrains en 1985. Cependant, l'exploitant les a bientôt perçues comme des contraintes et s'est rendu compte qu'il ne pouvait s'assurer seul de la maîtrise de l'espace.

Dans ce système, on perçoit le verrouillage de l'association gestionnaire effectué par la commune, via la méthode des deux collèges : celui des élus dont le Conseil d'Administration émane, et celui des associés qui forme une commission de consultation. Le pouvoir de décision est donc restreint pour les non élus puisqu'ils ne font pas partie du Conseil d'Administration. Il n'y a pas de conflit de gestion puisque celle-ci est *de facto* rétrocédée au pouvoir municipal. Seules les assemblées générales permettent la tenue de débats entre les différents groupes d'acteurs. La situation de l'équipe gestionnaire de la réserve est également assez sensible, entre une municipalité maîtresse de la gestion, la SCF Py et Rotja, principal propriétaire, exploitant et employeur et enfin la DIREN, à la fois superviseur et soutien administratif et financier.

L'utilisation des réserves naturelles comme institutions coercitives assurant à la municipalité une ascendance dans la maîtrise de l'espace est en fait commune à la plupart des réserves de montagne de la Confédération. L'administration reconnaît le caractère particulier des réserves du Haut-Conflent et plus généralement du système de la Confédération :

> *« C'est l'intérêt et l'écueil de ces réserves un peu particulières. L'intérêt c'est qu'il y a moins de conflits, les élus peuvent défendre plusieurs groupes d'intérêt. Mais c'est vrai, dans le cas des réserves « communales », qui sont gérées directement ou indirectement par les municipalités, les élus ont parfois tendance à oublier d'avoir un large horizon. »*[91]

La réserve de Conat est celle qui a présenté le plus de difficulté. Dans cette commune où, contrairement à celles de Py, Mantet ou Nohèdes, il n'y avait pas à l'origine de menace sur la gestion du territoire, la municipalité s'est d'abord méfiée des projets de réserves avant d'accepter la création d'une réserve intervenue en même temps que celles de Nohèdes et de Jujols. Sa création a servi à la municipalité pour faire échec à un projet d'installation de néoruraux dans le village abandonné de Belloc. L'existence de la réserve a ainsi contribué au renforcement du pouvoir de la municipalité. Directement gérée par la mairie, elle est dépourvue de personnel

[91] Entretien Chargée de mission Natura 2000, DIREN Languedoc-Roussillon, 2002.

depuis sa création. L'unique valorisation touristique est effectuée par le fils du maire qui, comme animateur, organise en période estivale quelques petites ballades sur l'unique sentier situé à l'intérieur de la zone protégée.

> « *La réserve, c'est une vraie réserve car personne n'y va et c'est moi, la commune, qui gère cela. Cela me paraît bien fonctionner comme cela. Il n'y a besoin de personne d'autre.* […] *C'est un espace où la forêt s'est remise. On ne peut pas faire de ballades, les sous-bois sont denses, dangereux par endroits. Il y a des études qui ont été faites sur des espèces, comme le scorpion. Elles ont montré qu'il ne fallait pas qu'il soit dérangé.* »[92]

La municipalité s'est servie de l'état écologique et sanitaire de la réserve ainsi que des rares études scientifiques qui y ont été faites pour justifier le fait de n'y avoir mené aucun projet. Nous avons déjà évoqué dans les pages précédentes les réticences du maire à travailler avec d'autres organismes gestionnaires d'espaces comme l'ONF et l'ONCFS (cf. Chapitre Quatre) pour repousser la mise en place d'une structure de gestion technique. La DIREN est consciente des difficultés qu'elle a avec cette commune :

> « *Il faut voir qu'au départ il y a un problème dont on est à l'origine, le fait de ne pas avoir travaillé avec les élus, leur démontrer qu'il fallait des gens* [pour les gérer]*, des suivis, un minimum d'accueil à faire.* […] *La commune s'est laissé convaincre par la DDA* [qui gérait les dossiers de réserve à l'époque] *et a accepté la réserve. Alors sans doute n'avait-on pas discuté des modalités de gestion ultérieures. Pour le maire, la mission de protection est bien assurée comme cela. Alors c'est sûr, la position de la DIREN est floue… la gestion est confiée à la commune qui n'assure pas ses missions mais si on lui retirait la convention, on avancerait pas plus j'en suis persuadée.* »[93]

La commune a longtemps adopté un jeu quelque peu équivoque dont rendent bien compte les rapports du comité consultatif de la réserve. Elle a ainsi profité d'un programme ACE-Biotopes en collaboration avec Nohèdes pour acquérir une parcelle foncière de superficie importante mais n'a pas mis en place de projet. De même, le programme de valorisation du château médiéval de Conat, édifice passablement délabré, pressenti pour accueillir la maison de la réserve, n'a jamais vu le jour malgré l'apport de financements publics. Cette commune n'a toujours pas de POS.

La situation a cependant évolué favorablement ces dernières années. De plus en plus isolée, la municipalité a tout d'abord donné son accord à ce que l'ONF prépare un plan de gestion, une procédure que le maire avait auparavant toujours freinée. Celui-ci a également accepté de travailler avec l'ONCFS, désormais

[92] Entretien Maire de Conat, 2002.
[93] Entretien Chargée de mission Natura 2000, DIREN Languedoc-Roussillon, 2002.

gestionnaire de la réserve mitoyenne de Jujols. Il explique ainsi l'évolution de sa position :

> *« La DIREN voudrait plus, ils veulent prendre des prérogatives. Alors qu'on devrait collaborer. C'est le CCG qui décide et les décisions du conseil municipal sont souveraines. Nous, le décret de création nous convient comme il est. On a retouché la convention en 1997. Ce qui nous gênait, c'était qu'il doive y avoir du personnel.* […] *Pour le plan de gestion, je suis d'accord, mais c'est vrai qu'on ne pousse pas vraiment. Mais nous, on ne joue pas d'avenir dessus.* […] *La réserve ne rapporte pas à la commune. Je n'ai pas de TP sur Conat, l'intercommunalité est limitée aux travaux. Tout cela n'amène pas d'activité. Et les équipements dont la commune a besoin, ce n'est pas la réserve qui le fera. »*[94]

Les préoccupations de cet édile sont avant tout de s'assurer de la maîtrise du territoire communal et ce sont les problèmes de gestion de l'espace, en termes d'accès aux infrastructures et de sécurité publique, qui l'affectent le plus. La réserve naturelle, longtemps considérée comme un simple rouage du système de pouvoir municipal, recouvre désormais de nouvelles perspectives.

Les mêmes compétitions de pouvoir expliquent les réticences qu'ont manifesté plusieurs de ces communes lorsque a été engagé le projet de PNR des Pyrénées catalanes. Minée par une situation d'ambiguïté et de divergences entre collectivités d'une part et entre communes et administrations d'autre part, un effet de groupement s'est manifesté. La Confédération a vu son fonctionnement complètement bloqué en 2002 et a alors manqué de disparaître. Les problèmes d'alimentation de son budget et les revendications d'autonomie de la part des structures gestionnaires, auquel s'ajoutait un problème salarial propre au personnel des réserves, avaient mis l'organisme dans une situation où il n'était plus en mesure de dégager un projet d'ensemble, notamment illustré par l'absence de directeur pendant près de deux années.

En dépit de son instabilité ce système a permis un relatif équilibre entre les pouvoirs et les différents intérêts concernés, évitant l'éclatement de crises aux conséquences définitives. Il est très sensible aux problèmes du financement et à la marge de manœuvre dont dispose chacune des acteurs participant aux structures gestionnaires des réserves.

Distorsion d'objectifs et compétition de pouvoir au sein du Parc national des Pyrénées

Dans l'ouvrage qu'il a tiré de sa thèse, contemporain de l'achèvement du programme de création des parcs nationaux métropolitains, Jean Paul Guérin

[94] Entretien Maire de Conat, 2002.

expliquait que ces derniers s'étaient retrouvés rapidement sous pression politique en raison des investissements consacrés par les élus et des ambitions qu'ils avaient nourries à leur endroit :

> « *L'idée de conservation et de stérilisation contenu dans le terme même de parcs a amené les pouvoirs publics à insister sur la double finalité des parcs* [nationaux]. *Cette double finalité pose aux élus de délicats problèmes : non seulement leurs pouvoirs sont limités mais encore ils ont à faire face à la double opposition des partisans de la protection intégrale, qui soupçonnent les élus de vouloir brader la montagne aux promoteurs pour d'hypothétiques bénéfices, et aussi à celle des locaux qui attendent les fameuses retombées de l'aménagement.* »[95]

Nous avons évoqué dans les chapitres précédents les nombreuses difficultés qui avaient affecté le fonctionnement du Parc national des Pyrénées. Trente-sept ans après sa création, le parc souffre toujours d'un manque d'intégration dans la vie locale des vallées. Il est toujours « *personnifié comme une extension de l'Etat* »[96]. La vocation d'origine des parcs nationaux n'était pourtant pas de devenir de nouvelles intendances du pouvoir central, contrairement à l'image communément véhiculée auprès des populations. Le décret de 1961 ambitionnait justement de faire reposer leur fonctionnement autour d'un système participatif élargi, même si la prise de décision devait être étroitement encadrée par l'appareil administratif[97].

Dans le cas du parc national des Pyrénées le dispositif mis en place a cependant conduit à une situation peu productive, marquée par des affrontements entre les groupes d'acteurs politiques, administratif et scientifique. L'établissement s'est rapidement rendu compte de cette situation : dans un ouvrage destiné à vulgariser le rôle du parc, il explique le facteur limitant que constitue ce rapport de défiance : « *les habitants sont très méfiants de l'aide, de la présence du parc car il s'attendent à ce que l'on cherche à étendre son rôle sur la zone périphérique* »[98]. Cette situation n'est pas assainie comme le constate un fonctionnaire de la DIREN :

> « *Quand je suis arrivé en poste en 1998, j'ai cru naïvement que le parc c'était quelque chose de partagé dans l'acceptation. Or, les réunions de la directive Habitats et du Conseil d'Administration ont été très instructives parce que je peux dire que plus de trente ans après, une bonne partie des gens, des élus concernés, n'accepte pas le parc.* […] *Bon, il y a peut-être un jeu politique derrière mais… non, c'est loin de faire l'unanimité.* »[99]

Le fonctionnement du parc national des Pyrénées a été caractérisé par un manque de synergie entre acteurs, du fait des difficultés qu'éprouvent les différents

[95] GUERIN J.-P., 1984, op. cit. p. 231.
[96] Entretien Chargée de mission Développement du Parc national des Pyrénées, 2002.
[97] Cf. Chapitre Deux.
[98] PARC NATIONAL DES PYRENEES, 1986, *Pourquoi parc ? Regards sur le parc.*
[99] Entretien Chargé de mission DIREN Midi-Pyrénées, 2001.

acteurs qui y participent à ressentir la nécessité de construire un véritable partenariat. Les différences de représentations entre groupes d'acteurs sont toujours à la source d'un discours permettant à certains de désigner le parc comme « *un territoire des autres* »[100]. Cependant ce sont bien les divergences d'objectifs et de préoccupations d'une part et les craintes que le parc ne constitue une entrave à leurs pratiques voire un délitement de leurs pouvoirs réciproques qui ont conduit les acteurs qui en sont aussi les administrateurs, à adopter des positions très équivoques. Cette logique a longtemps maintenu l'établissement dans une situation contre-productive.

Comme beaucoup d'autres espaces protégés, le parc national des Pyrénées est *de facto* engagé dans une gestion du compromis mais il s'agit d'un compromis dont les formes soulignent la faiblesse du pouvoir d'intervention de l'établissement. Par exemple, la seule disposition réglementaire dont dispose le parc sur la zone périphérique, celle de pouvoir participer à l'étude des documents d'urbanisme, n'a jamais été utilisée par la direction. Nous avons rapporté les difficultés éprouvées à propos du plan de gestion de la réserve du Néouvielle, dont le premier projet en 1991 ne fut pas avalisé par les communes concernées, plusieurs d'entre elles refusant l'abandon de la "route des lacs". Ce rejet retarda la programmation du plan de huit ans et ce dossier demeure toujours un sujet délicat qui a resurgi avec la préparation du DOCOB du site du Néouvielle.

Les garanties apportées par la présence du parc face aux projets d'aménagement ont été remises en question et rendues caduques. Nous avons déjà vu qu'il avait permis la construction ou l'amélioration d'infrastructures routières et la réalisation d'équipements de sports d'hiver. D'autres projets de travaux soulignent la très grande permissivité qui caractérisait le parc à ses premiers temps. Au début des années 1970, le Conseil d'Administration autorisa par exemple l'ouverture d'une carrière à l'intérieur du parc pour la réfection de la route du Campbasque, décision qui ne prit pas effet uniquement grâce à l'apport de fonds publics survenue au dernier moment[101].

Le parc souffre d'une situation caractérisée par la faiblesse des relations de confiance et de partenariat entre les différents groupes d'acteurs intervenant dans sa gestion. Celle-ci est explicable par l'effet de cumul d'écueils qui caractérise cet espace protégé. L'hétérogénéité géographique constitue le premier handicap du PNP. Son périmètre au profil longiligne, étiré sur près de cent kilomètres, confère au PNP la particularité de recouper de nombreuses divisions administratives et géohistoriques. Il n'est pas le seul parc national français dans ce cas mais à la

[100] En référence à l'expression d'Emile Leynaud (LEYNAUD E., 1985, op. cit.).
[101] Commission Permanente du Conseil d'Administration du PNP, réunion du 07/07/1976.

différence de ses collègues alpins, le PNP ne dispose pas d'un cœur géographique sur lequel s'appuyer : il est dépourvu de massif pouvant constituer une centralité. Les vallées méridiennes qui le composent sont au contraire cloisonnées par d'imposants systèmes transversaux qui ont conditionné des organisations propres peu interconnectées entre elles.

La vallée d'Aure dont l'exutoire naturel est le bassin de la Garonne est traditionnellement plus tournée vers l'aire métropolitaine toulousaine. Les vallées des gaves sont autant d'entités indivudalisées, tout comme les vallées d'Ossau et d'Aspe également caractérisées par l'existence d'un sentiment d'identité commune plus présent que dans les vallées bigourdanes. A ces processus de différenciation historique se sont ajoutées les nouvelles divisions administratives générées depuis la fin du 18ème siècle. La répartition originelle du parc de 1967 en deux territoires administratifs de proportions inégales s'est progressivement complexifiée avec la superposition ultérieure des deux entités régionales. Il faut prendre en compte l'importance de la dissemblance entre les différents secteurs du PNP mais aussi de l'évolution socio-économique locale récente qui a conduit les parties bigourdane et béarnaise sur des itinéraires spécifiques.

La diversité des vallées et le découpage de la zone périphérique sont mis en avant par la plupart des acteurs, élus, agents du siège ou du terrain, administrations ou encore scientifiques comme des éléments de difficulté matériels à l'efficacité de l'action du parc. Le Haut Béarn se sent délaissé et a redemandé officiellement la réouverture d'une antenne administrative à Oloron. En Vallée d'Aure, la césure opérée par la limite de la zone périphérique a créé des tensions et renforcé les stratégies individualisées de la part des communes. Au-delà des aspects de planification, il est évident que ce cloisonnement n'a pas favorisé l'émergence d'une identité commune.

La quasi absence de soutien de la part des administrations à l'égard du parc national des Pyrénées a été régulièrement soulignée par les observateurs[102]. Nous avons vu les difficultés qu'a éprouvées le parc avec l'ONF mais les relations avec d'autres administrations ont tout autant reposé sur la même logique de mise à l'écart, avec les DDE et les DDAF notamment. Jusque que dans les années 1980, des travaux de génie civil étaient effectués dans le parc sans consultation du directeur, notamment pour la réfection de routes. Les DDAF ont longtemps joué pour les communes un rôle de partenaire technique bien plus important que le parc, notamment dans les années 1970 où elles ont été leurs mandataires pour l'élaboration et la réalisation de projets de développement local et sont demeurées

[102] MICHELS Cl., 1980, op. cit. ; DURAN P., 1990, op. cit.

leurs collaborateurs privilégiés pour les actions d'amélioration de l'aménagement rural.

Au cours de la dernière décennie, l'élaboration et l'application de nouveaux instruments de gestion de l'espace ont été l'occasion pour le parc de participer à des ouvrages collectifs en matière de développement rural (l'Opération Grand Site de Gavarnie, le programme de réfection des granges foraines, l'application de l'article 19 sur les zones intermédiaires) puis de prendre l'initiative (les programmes de réhabilitation de sites au Pont d'Espagne et au Néouvielle puis la réalisation des documents d'objectifs des sites Natura 2000). La conduite de ces projets répondait ainsi en partie à l'une des principales recommandations du rapport Besson sur la vocation des parcs nationaux qui était de réaliser des opérations exemplaires d'aménagement global dans les zones périphériques, permettant de rompre ainsi avec une logique où « *les parcs sont souvent dans une situation délicate vis-à-vis des populations environnantes qui connaissent mieux les contraintes qu'ils leur imposent que les concours qu'ils sont susceptibles d'apporter à leurs projets de développement* »[103].

Néanmoins le rôle équivoque des élus constitue toujours une donnée essentielle de la fébrilité du fonctionnement du parc. Le ressentiment des communes originellement réfractaires est allé en s'amenuisant de même que les controverses entre elles au sujet de la représentativité au sein de l'établissement. Cependant, le parc est toujours utilisé comme une tribune par les élus locaux qui s'affichent comme les médiateurs indispensables au fonctionnement de l'établissement :

> « *Le rôle du président selon moi, il est avant tout relationnel, entre les communes et l'équipe du parc. C'est pour cela que ce doit être un élu. Je pense que les élus du CA ont deux rôles : remonter les doléances du terrain et tempérer l'action du PNP en matière de protection rigide. C'est logique que ce soit eux qui aient le plus de poids dans la prise de décision. C'est de cette façon seulement que l'on pourra améliorer la participation au sein de l'établissement.* »[104]

Mais selon les agents et les administrations, leur action est d'abord guidée par le souci d'éviter l'apparition de nouveaux contre-pouvoirs :

> « *Le discours général des élus est de dire à la tutelle : "donnez nous plus de pouvoir de décision de façon à pouvoir arbitrer localement un certain nombre de choses car on est capables de le faire. Ils disent même pouvoir arbitrer au sein du parc, ils se sentent véritablement en position de force.* »[105]

La question se pose de savoir si le système-parc souffre d'un déséquilibre lié au poids très important du collège des élus en entretenant une situation qui serait

[103] BESSON L. (sous la présidence de), 1982, op. cit.
[104] Entretien Président du Conseil d'Administration du Parc national des Pyrénées, 2001.
[105] Entretien Ancien Directeur du Parc national des Pyrénées, 2001.

source d'inertie. Notons que la faible implication de beaucoup d'élus dans le parc reste un fait réel, souligné par le Service Développement mais aussi par des agents de terrain et même l'actuel président. Cette situation a contribué à maintenir à la tête de l'établissement le système du "club d'élus", ceux des communes aliénées qui sont automatiquement représentées au sein du Conseil et des communes les plus riches et les plus importantes. En outre, ces derniers "confisquent" les débats au sein du Conseil d'Administration alors que les représentants d'autres catégories d'acteurs sont quasiment muets ou marginalisés. Cette situation a contribué à l'absence d'émergence d'une communauté d'intérêts sur le long terme.

Le fonctionnement institutionnel du parc déplaît également à certains élus, notamment les prérogatives dont bénéficie le directeur[106], qui n'est pas de surcroît le subordonné du Conseil d'Administration mais un représentant de l'Etat. Cette situation explique leur aversion à concéder au parc la moindre marge d'initiative, comme ce fut le cas avec la polémique surgie autour de la notion d'"Espace-parc". Cette notion figurait comme l'un des pivots théoriques des changements d'orientation convenus lors de la conférence des directeurs de parcs nationaux de 1990. Celle-ci qui avait souligné la nécessité d'œuvrer dans le sens d'une plus grande ouverture sur les espaces mitoyens aux parcs afin d'être en mesure de mener une action cohérente en matière d'aménagement du territoire.

En conséquence, dans le courant des années 1990 la notion d'"Espace-parc" a pénétré les travaux de programmation de plusieurs parcs, déclinée selon les spécificités de chacun[107]. Bien que cette conception n'ait intellectuellement rien d'innovant puisqu'elle est finalement très proche de la philosophie des réserves de biosphère[108], elle a marqué un virage dans l'histoire de la politique des parcs nationaux. Elle a ainsi confirmé la nécessaire construction de relations partenariales entre les parcs et leurs zones périphériques par la construction de projets de territoire fondés sur « *la nécessaire mise en œuvre et l'efficacité d'une politique contractuelle de développement durable* »[109].

Le terme "Espace-parc" figure donc déjà dans le texte du quatrième Programme d'Aménagement du PNP élaboré sous le mandat du président Lassalle[110].

---

[106] Cf. Chapitre Deux.

[107] La thématique du Grand-Parc initiée depuis 1993 dans les Cévennes, l'Espace-Parc de la Vanoise depuis 1994[107] ou plus récemment, le "Plan de développement durable de la Côte sous le Vent" que cherche à mettre en place le Parc national de Guadeloupe et qui relève de la même approche.

[108] Le principe du zonage graduel et d'interdépendance des secteurs dans les réserves de biosphère a été mis en forme en 1996 dans la Stratégie de Séville qui constitue leur référent méthodologique Le principe fondamental des réserves de biosphère est d'organiser dans une optique de développement durable l'aménagement et le fonctionnement d'un territoire contenant en son sein des richesses naturelles et culturelles spécifiques.

[109] GIRAN J.-P. (rap.), 2003, op. cit.

[110] « *Le territoire considéré est « l'espace-parc », ensemble constitué par la zone centrale et la zone périphérique PNP avec des modes d'intervention adaptés à chaque contexte* » (extrait du Programme d'aménagement 1998-2002).

Le « *rapprochement entre le parc et le territoire* », souhait affiché par ce dernier, figurait parmi les treize objectifs du programme : « *L'actuel programme d'aménagement prend en compte "l'Espace-parc", zone centrale et zone périphérique, en fixant des objectifs à atteindre pour la zone centrale et des partenariats à construire en zone périphérique*. »[111]. Le travail à fournir en direction de ce rapprochement était présenté comme « *la prolongation et l'affinement d'une politique zone périphérique de développement durable contractualisée avec les Régions Aquitaine et Midi-Pyrénées*. »

L'ancien président du parc, Jean Lassalle, et quelques autres élus se sont insurgés contre l'utilisation de cette expression dans la terminologie du XII^{ème} Contrat de Plan, craignant qu'elle ne crée un précédent[112]. L'emploi de l'image d'"Espace-parc", s'il ne renvoie à aucune notion réglementaire, ne peut pas non plus être considéré comme une simple expression de l'administration. Il est certain que pour les agents du service de développement du PNP, la notion d'"Espace-parc" revêt une réalité concrète car elle correspond au territoire d'exercice de leur mission, les projets subventionnés se situant indifféremment dans le parc ou dans la zone périphérique. Le discours correspond donc à une réalité factuelle. Comme nous le verrons ci-après, c'est essentiellement par crainte de voir la gestion des crédits d'accompagnement leur échapper que ces élus se sont mobilisés contre l'utilisation de la notion d'"Espace-parc". L'idée d'une continuité spatiale entre le parc et les contrées qui l'entourent est inacceptable pour certains locaux. Mais c'est également l'outil identitaire contenu dans cette formule qui inquiète ces élus en raison de l'inconnue que représenterait l'émergence d'une recomposition territoriale autour du parc.

La marginalisation d'un certain nombre d'acteurs, enfin, a joué un rôle contre-productif. Les mouvements associatifs se sentent encore indésirables au sein du parc[113]. Ils sont en pratique peu associés au fonctionnement de l'établissement ainsi qu'à l'élaboration de ses projets. Mais c'est probablement le faible crédit longtemps accordé à l'éclairage scientifique dans le fonctionnement de l'établissement qui constitue l'élément le plus démonstratif du problème gestionnaire. Le Comité scientifique a été mal perçu et quasiment pas intégré au sein du système de fonctionnement de l'établissement. Cela est dû à deux raisons. La première est le résultat d'une ambiguïté juridique : dans le texte de la loi de 1960, le Comité scientifique ne faisait pas partie des structures prévues pour participer à la

[111] Parc national des Pyrénées, Programme d'aménagement 1998-2002.
[112] Le terme n'est clairement exprimé que dans le CPER 2000-2006 de la Région Aquitaine (article 314.2), pas dans le CPER de la Région Midi-Pyrénées ; il a été cependant repris pour l'ensemble de la zone périphérique dans la version finale du document définissant les lignes d'action de la politique du parc pour cette période.
[113] Entretien membre UMINATE, 2001.

gestion des parcs nationaux. La deuxième raison découle des orientations de la politique des parcs définies par Emile Leynaud en 1979[114], qui plaçaient les comités scientifiques dans un rôle essentiellement consultatif, inféodé aux sollicitations des directions et des Conseils d'Administration des parcs.

L'orientation du troisième programme d'aménagement et le manque de moyens du parc dans le domaine scientifique ont amorcé une crise entre le Comité scientifique et le Conseil d'Administration du parc à la fin des années 1980. L'un des vétérans de l'équipe du parc expose l'état d'esprit de l'époque :

> « *Le service scientifique, pendant longtemps j'étais seul. Pendant vingt ans, la direction n'a pas estimé nécessaire d'avoir un service plus étoffé et donc à l'époque le Comité* [scientifique] *s'estimait en droit de faire la programmation.* […] *Alors, on avait des idées d'orientation bien sûr mais les administratifs ne voulaient pas que le parc sorte de la zone centrale, sauf pour ce qui les intéressait : le thermalisme et l'animation. C'était cela, il ne fallait pas confondre agitation et animation.* »[115]

Afin de réagir face à une situation où le Conseil d'administration accordait un nombre croissant de projets d'équipement, le Comité scientifique avait alors adopté une position contestataire sur plusieurs dossiers. Pour un ancien directeur du parc, venu de l'ONF, les problèmes étaient d'abord liés à une opposition d'objectifs entre les élus et les scientifiques :

> « *Pendant des années, le parc n'a pas voulu structurer sa pensée et sa démarche scientifique. Il y avait un comité scientifique qui s'est surtout pris comme un conseil d'éthique et qui avait pour but essentiel de contrecarrer le Conseil d'Administration, verrouillé par un certain nombre d'élus, qui avait tendance à être plutôt aménageur. C'est la raison de la crise.* »[116]

Malgré des avancées, notamment grâce aux échanges entre acteurs lors de la préparation du quatrième Programme d'Aménagement, certains membres du Comité scientifique demeurent déçus[117]. Les faits rappellent que le Comité n'est toujours pas pleinement associé au fonctionnement de l'établissement. Récemment, il a encore été procédé à des oublis délibérés lors du traitement de dossiers. Le Comité n'a pas été consulté au sujet de la convention sur l'amélioration trophique de l'habitat de l'ours passée entre le parc et l'IPHB en 1996. De même, il n'a été averti que très tardivement du projet de la piste de Couecq (Cf. Chapitre Quatre). Le projet de la piste d'Annès-Bonaris a incité le Comité à mener une expertise sans en avoir été mandaté par le Conseil ou la direction et à exprimer publiquement ses divergences d'analyse sur l'impact des travaux. Cette accumulation d'accrochages a de nouveau

[114] Circulaire de juillet 1979 de l'Inspecteur général des parcs nationaux.
[115] Entretien Chargé d'études, Service scientifique du parc national des Pyrénées, 2003.
[116] Entretien Ancien Directeur du parc national des Pyrénées, 2001.
[117] Débat au sein du Comité Scientifique du parc national des Pyrénées, réunion du 06/06/2002.

fait émerger des crispations avec le Conseil d'Administration et la direction. Le rôle de force de proposition n'est pas reconnu au Comité, ce qui entretient sa faible intégration dans l'organigramme fonctionnel de l'établissement.

Cependant, le service scientifique du parc s'est étoffé à partir des années 1997/1998, même si le parc continue à employer beaucoup de stagiaires. Sans que ne soit apparue une compétition avec le Comité, plusieurs membres de ce dernier soulignent le manque de latitude dont disposent les personnels du service scientifique de l'établissement. Cette structure est désormais en mesure de mener un programme de recherche, d'autant que le quatrième Programme d'Aménagement lui en a donné les moyens et dégagé un certain nombre de missions précises. Depuis lors, le parc dispose d'un atout de légitimité supplémentaire auprès des pouvoirs institutionnels.

Plusieurs membres du Comité estiment que le climat de défiance qui a longtemps prévalu n'est pas complètement effacé et que demeurent des problèmes relationnels entre les instances du parc car le consensus n'est pas fait autour de la définition des rôles de l'établissement :

> « *Il y a toujours eu une culture de l'aménagement au sein du parc.* […] *Du point de vue de l'administration, le comité scientifique est perçu comme une sorte d'organisme consultatif chargé de donner sa caution à des projets d'aménagement. Il y a souvent eu une hostilité sourde, des tensions que j'ai perçues. Les représentants de l'administration du parc éprouvaient une certaine irritation à voir le comité demander d'être mis au courant des projets. On avait l'impression que le comité était catalogué d'intégriste. Quand il y a eu des présidents convaincus il y a eu des problèmes. Le Pr Clin par exemple n'était pas du tout un intégriste ; ce qu'il voulait faire, c'était que le comité soit un outil plus efficace pour le parc.* »[118]

Dans l'audit réalisé sur le parc en 1991, l'équipe de Patrice Duran soulignait que l'établissement avait été géré sans réelle prospective. En dépit des efforts de la DATAR pour parvenir à transformer le parc en un outil collectif capable de faire émerger des projets, la gestion de l'établissement est restée éclatée entre plusieurs systèmes. Malgré des avancées indéniables au cours des dix dernières années, cette situation n'est pas complètement dépassée. Dans les Hautes-Pyrénées, le parc est mieux identifié dans ses actions et y bénéficie désormais d'une connotation globalement positive. Cependant, la fracture s'accentue avec la partie béarnaise où les avis demeurent très partagés :

> « *Le parc des Pyrénées est une approche extrême de la protection de la nature qui se pose en différent des positions des acteurs locaux. Cela a progressivement créé en*

[118] Entretien Directeur des Archives Départementales des Hautes-Pyrénées, 2003.

trente ans un conflit […] *Aujourd'hui, le parc est toujours considéré par les Béarnais comme un dessaisissement.* »[119]

« *On a bien conscience du profit que l'on peut tirer du parc. C'est long mais on sent qu'il y a beaucoup à jouer à terme.* […] *On ne peut pas dire qu'on vive du tourisme sans le parc. Il nous faut faire avec.* »[120]

A partir de la deuxième moitié des années 1990, le discours des élus béarnais s'est d'une manière générale fait plus revendicatif car ils estiment avoir pris beaucoup de retard vis à vis des Hautes-Pyrénées, c'est-à-dire en termes de potentiels d'équipements et d'activité touristique. Certains élus ne se privent plus d'émettre des critiques cinglantes à l'égard de la gestion de l'établissement :

« *Le parc est à l'origine de ses propres déconvenues. Il ne s'est pas contenté de sauvegarder l'existant* […] *Le parc a une attitude très passéiste. Les populations locales n'ont pas demandé à ce qu'on interfère sur leur activité. C'est aux élus que ce rôle appartient et je ne veux pas d'une montagne colonisée.* »[121]

Ce type de critique constitue une nouveauté. Le discours contestataire affiché jusque là par certains élus ne reposait que sur des positions de principe puisant leur argumentation sur la dépossession des populations locales ou l'entrave au développement. Dans leur majorité, les propos stigmatisent désormais très peu le parc comme une contrainte au sens réglementaire mais reprochent la modicité des bénéfices qu'il génère sur le plan socioéconomique. C'est devenu un thème récurrent des débats au sein du Conseil d'Administration depuis la fin des années 1990, notamment dans les discussions concernant la fonction touristique du parc.

Le quatrième Programme d'Aménagement entendait rompre avec une logique de faible prospective imposée par l'absence d'intégration et la faible communication entre les composantes du parc, situation qui avait abouti au début des années 1990 à l'impossibilité d'effectuer une programmation faute de pouvoir établir et structurer des objectifs pour l'établissement. Il a produit ainsi une thématique "Développement durable", perspective destinée à laisser croire que le parc pouvait fédérer les acteurs autour d'un horizon commun et devenir une institution de gestion du patrimoine naturel.

Cependant, en dépit d'un effort réel, les objectifs de ce programme apparaissent encore limités. Si les missions du parc ont été clarifiées, la thématique de la durabilité a essentiellement porté sur la question de la méthodologie touristique comme le montrent les actions retenues : la signalétique y côtoie la rénovation des maisons du parc et la réhabilitation de site de haute

[119] Entretien Directeur de l'IPHB, 2002.
[120] Entretien Maire de Laruns, 2002.
[121] Intervention du Conseiller Général de Laruns et Maire de Bielle, séance du CA du Parc national des Pyrénées du 30/05/2002.

fréquentation. La modicité de ce programme renvoie toujours au problème de l'inscription territoriale du parc et à la notion peu claire de zone périphérique. Le rôle du parc comme outil de structuration de l'organisation locale est toujours contesté et son ambition refreinée par les partenaires locaux.

Les divergences entre élus et d'autres acteurs (administrations, conseil scientifique) ont marqué le fonctionnement du parc national des Pyrénées. Elles sont à mettre en relation avec la précarité du système mais aussi avec l'utilisation du parc comme ressource financière, aspect que nous abordons dans le dernier chapitre. Les conflits de pouvoir au sein de l'établissement ne sont pas encore complètement réglés. Ils tiennent à la diversité des acteurs impliqués dont une majorité n'entend plus évoluer que dans le cadre d'un rapport de force.

La particularité du parc national des Pyrénées réside dans la fracture qui s'est forgée au sein de la classe politique, acteur dominant du Conseil d'Administration. L'attitude d'une partie des élus demeure fondée sur le registre du contrôle de la frontière, guidée par l'objectif prioritaire d'éviter l'extension des pratiques de conservation hors des limites du parc. L'autre partie essaie de s'engager dans la construction d'un outil à la capacité d'interaction plus poussée. Elle considère que les élus maîtrisent suffisamment l'établissement et qu'il convient de mieux l'utiliser que cela n'a été fait jusqu'à présent.

Les parcs espagnols, entre approche localiste et approche régionale du développement

Sur le versant espagnol, les questions de légitimité et de pouvoir de décision sont également au cœur des dispositifs de gestion des espaces protégés, notamment dans les parcs du fait de leur grande superficie. Dans les parcs nationaux, l'évolution de la composition des *patronatos* depuis les lois de reclassification est allée vers l'intégration d'un plus grand nombre de membres et la recherche d'une participation sociale plus élargie. Nous avons cependant indiqué que plusieurs groupes politiques avaient manifesté leur réticence vis à vis du système mis en place par la loi de 1997, estimant qu'il allait être la source d'une bureaucratisation de la gestion des parcs.

L'existence des CMG limite le pouvoir décisionnaire direct des usagers et des gestionnaires d'espaces. Usagers et élus dénoncent ce système puisqu'ils n'en font pas partie. Ils y voient un outil coercitif puisque les administrations peuvent intervenir pour appliquer des décisions à caractère temporaire mais qui peuvent outrepasser le cadre directif et normatif fixé dans les PRUG. Les *patronatos* doivent se plier à cette procédure. Ce système pyramidal, où les appareils administratifs exercent le plus fort levier sur la régulation et la prise de décision, agace beaucoup *d'alcaldes*, soutenus sur ce point par les députés provinciaux. Cette situation sert de

prétexte aux demandes de la classe politique locale d'ouvrir les CMG à un plus grand nombre de participants et en priorité aux élus locaux.

D'autres groupes s'estiment quant à eux insuffisamment représentés dans les *patronatos*, notamment dans ceux des parcs nationaux. C'est notamment le cas des usagers récréatifs. Les scientifiques sont également peu présents même s'ils interviennent à titre d'experts consultants. Il n'y a pas de revendication particulière de leur part car il n'existe pas d'équivalent des comités et des services scientifiques dans les parcs nationaux espagnols, ce qui règle la question de conflits internes similaires à ceux du parc national des Pyrénées.

Contrairement aux parcs nationaux, les *juntas directoras* ou les *patronatos* sont dans les parcs naturels – quel que soit leur statut institutionnel et juridique - les véritables organismes décisionnels. En pratique, chaque parc constitue un cas particulier où la composition et le fonctionnement du ou des organismes de décision sont le résultat d'un compromis entre trois partis : les normes posées par les législations autonomes, la volonté des administrations régionales de s'assurer un pouvoir d'orientation suffisant sur la gestion des parcs et le souci des élus locaux de conserver l'encadrement de la gestion effective des espaces intégrés dans les parcs.

Ce sont les élus locaux qui disposent du niveau de représentation le plus fort dans tous les parcs naturels. Les dispositifs d'origine donnaient une bien plus grande place aux administrations et aux experts mais le maintien de cette formule n'a pas été accepté. Dans presque tous les parcs, la composition des organismes de gestion a ainsi changé : le niveau de représentation de la classe politique a été renforcé comme le révèlent les graphiques ci-contre. Dans les parcs les plus récents (Urbasa y Andía, Alt Pirineu), les textes fondateurs leur ont d'ailleurs immédiatement assuré la majorité absolue des sièges, du fait de l'intégration de l'ensemble des *alcaldes* des *municipios* concernés.

FIG. 21 - EVOLUTION DE LA COMPOSITION DES ORGANISMES DE GESTION DES PARCS NATIONAUX PYRENEENS

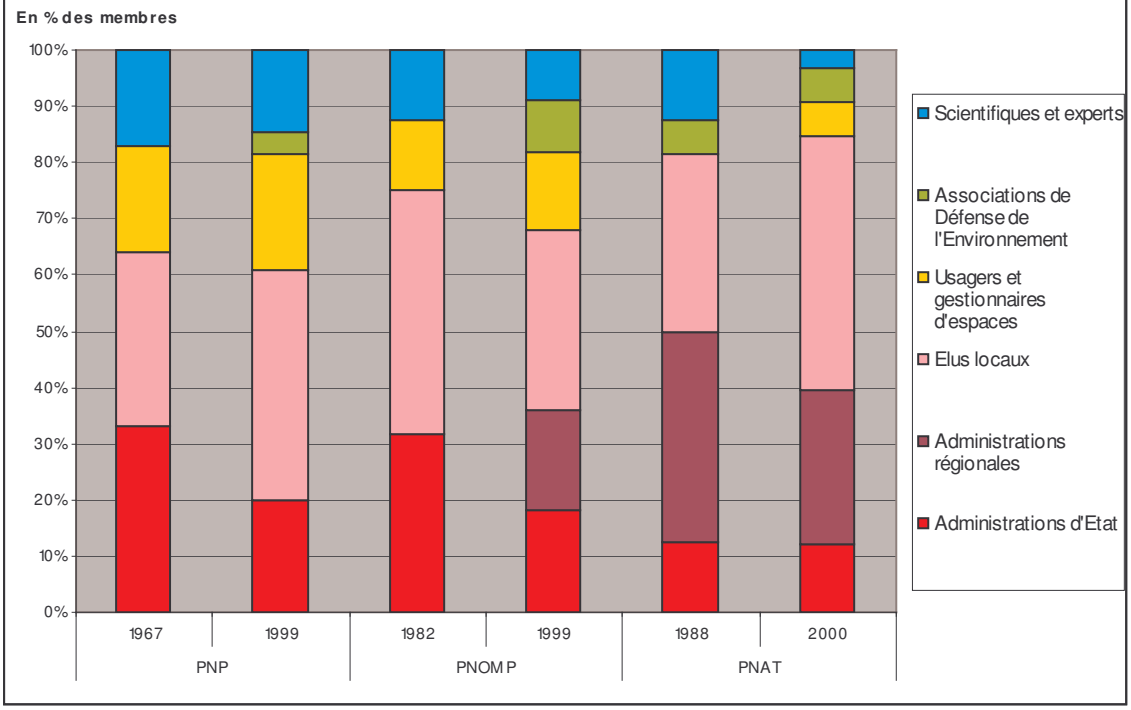
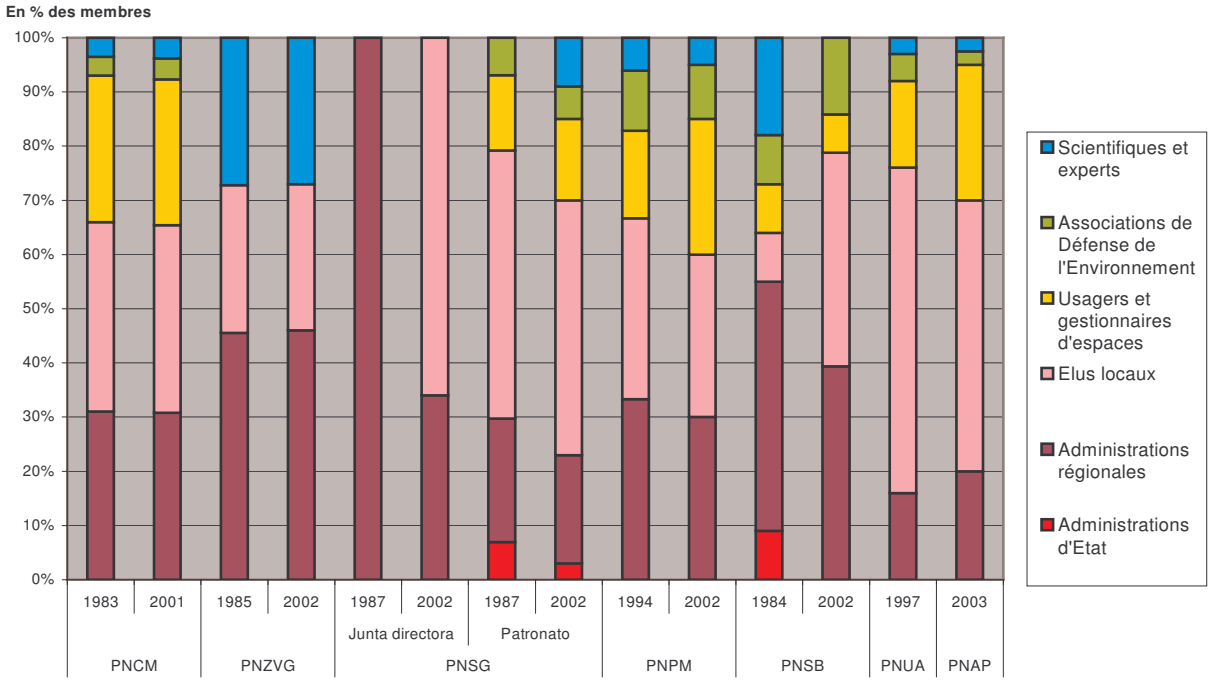


FIG. 22 - EVOLUTION DE LA COMPOSITION DES JUNTAS ET PATRONATOS DES PARCS



Acronymes :
Parcs nationaux : PNP : Parc des Pyrénées - PNOMP : Parc d'Ordesa - PNAT : Parc d'Aiguëstortes
Parcs naturels : PNCM : Parc de Cadí-Moixeró - PNZVG : Parc de la Garrotxa - PNSG : Parc de Guara - PNPM : Parc de Posets-Maladeta - PNSB : Parc del Señorio de Bértiz - PNUA : Parc de Urbasa y Andía - PNAP : Parc de l'Alt Pirineu.
Note : Pour le PNZVG, il s'agit de la représentation au sein de la *Junta directora*.

Ces évolutions s'expliquent par le fait qu'en Catalogne et en Aragon, le transfert des compétences à l'échelon local et la révision de la carte administrative ont renforcé la position des élus locaux, *alcaldes* et conseillers des *comarcas*. Les élus locaux sont particulièrement attentifs à conserver une prérogative sur l'encadrement de la gestion des parcs naturels. D'une part, les *municipios* figurent parmi les principaux propriétaires fonciers dans les parcs de montagne, d'autre part ceux-ci constituent pour eux des outils financiers d'un grand intérêt puisqu'ils permettent de réaliser des travaux et des équipements liés à la valorisation touristique mais également des équipements de génie civil et d'urbanisme. Nous verrons dans la dernière section de ce chapitre que ces parcs sont conçus, à l'instar du parc national des Pyrénées, comme des guichets financiers.

En Navarre, la position des collectivités locales est si forte que la gestion de la partie du parc d'Urbasa y Andía dont est propriétaire la *Junta de Limitaciones* de Améscoa, forme de commission syndicale, lui a été entièrement confiée. Le cas du parc naturel de la Garrotxa est un autre cas particulier. La quasi totalité du parc appartient à des petits propriétaires privés. Ceux-ci ne sont pas directement représentés dans l'organisme directeur. Dans ce parc et dans celui du Cadí, les élus membres des *juntas directoras* sont tous des conseillers des *comarcas* ; il n'y a donc pas non plus de représentants directs des *municipios*. Cette situation permet une approche plus globale de la gestion des parcs et limite les complications que pourraient favoriser des revendications ou des postures localistes. L'existence d'un climat pacifié au sein de la *Junta de protecció* du parc de la Garrotxa est d'autant plus nécessaire qu'une grande partie de la *comarca* homonyme est incluse dans le périmètre du parc, ce qui explique la prétention de son directeur à en faire « *un modèle de gestion intégrale du territoire* »[122]. Le parc du Cadí-Moixeró est *a contrario* un espace des confins pour les trois *comarcas* qui se le partagent.

Les ministères autonomes disposent également d'une capacité d'influence importante puisqu'ils se sont assurés la supervision des procédures d'élaboration des plans directeurs des parcs, à défaut d'avoir pu s'en rendre complètement maîtres. Ce sont leurs personnels qui assurent la gestion des parcs. Des conflits entre les administrations régionales de l'environnement et des élus se sont produits dans plusieurs parcs naturels, ceux de Guara et de la Garrotxa plus particulièrement, motivés par des divergences de vue sur les orientations de gestion.

Ces systèmes favorisent une défaillance du contrôle de la norme. Les associations s'appuient sur les travaux des experts qui soulignent notamment la faible prise en compte des recommandations des outils de planification de gestion. L'exemple des Conseils de Protection de la Nature d'Aragon et de Catalogne qui

[122] Interview du Directeur du Parc naturel de la Zona volcánica de la Garrotxa, 2003.

émettent régulièrement des remontrances l'illustre, notamment au sujet du *pla especial de protecció del* PNIN de Pedraforca, monument naturel inclus dans le Parc de Cadí-Moixeró[123], soumis à une forte pression touristique.

Les systèmes de régulation qui opèrent dans la mise en protection de la nature tendent à favoriser la continuité des systèmes de pouvoir existants et en priorité celui des élus, et plus particulièrement des maires, du fait de leur rôle d'intercesseur entre action publique et action privée, entre administrations et populations locales, entre gestionnaires et usagers mais aussi de la situation particulière des communes de montagne qui sont généralement directement impliquées dans la gestion de l'espace de par leur patrimoine foncier. Dans la montagne pyrénéenne, qui est essentiellement une montagne publique, l'application et le fonctionnement des dispositifs de protection, *a fortiori* dans l'hypothèse d'une construction participative de la protection de la nature, soulignent une relation de dépendance évidente entre le niveau d'implication de l'acteur pivot qu'est le maire et l'effectivité du projet de protection. Cette situation génère chez certains élus une stratégie de contrôle du pouvoir, dont l'appropriation passe au besoin par le conflit ouvert avec les autres acteurs. Ce mécanisme est d'autant plus stimulé que l'identification spatiale des élus pyrénéens est très forte, et dans les cas les plus extrêmes, s'exprime par la revendication d'une quasi propriété éminente de la terre.

L'observation des systèmes de régulation des espaces protégés révèle que la plupart d'entre eux sont bâtis autour des relations d'interdépendance entre acteurs. L'intégration de ces derniers, effective ou désirée, à ce nouveau lieu d'organisation de la gestion de l'espace, est d'abord mue par le désir de conserver leur place dans les réseaux d'échanges locaux. La plupart d'entre eux refusent que la "mise en protection" de la nature construise des systèmes de contrôle des usages. La place croissante qu'ils occupent a entraîné la production de cadres de régulation de plus en plus variés et, en apparence, de moins en moins contraignants. En France comme en Espagne, cette évolution suscite des tensions avec les logiques propres à la sphère administrative, partagée entre ses objectifs auxquels contribue la volonté de participation croissante des acteurs locaux et sa propension à pouvoir s'imposer comme l'agent de régulation dominant des dispositifs installés.

La marge de manœuvre des gestionnaires d'espaces protégés est en conséquence étroite. En pratique, les conflits entre eux et les décideurs locaux peuvent conduire à des dysfonctionnements importants au sein des systèmes relationnels d'interdépendance. Dans un contexte où les nouvelles démarches de protection sont de plus en plus structurées dans le cadre de dispositifs relevant de

[123] Consell de Protecció de la Natura de Catalunya, memorie de informes i dictamens emesos, any 1998, 50 p.

procédures d'aménagement du territoire déconcentrées ou décentralisées, cette situation rend les actions entreprises particulièrement sensibles aux événements animant la sphère politique. Plusieurs structures ont ainsi été bloquées pour des raisons d'enjeux électoraux et de divergences politiques partisanes.

Nous insistons sur les implications des revendications de plus en plus fortes posées par les acteurs locaux pyrénéens au sujet du droit à l'"auto-organisation" et sur le rôle que la protection de la nature est désormais amenée à jouer dans ce combat politique. Cette tendance inquiète les acteurs de l'environnement. En France comme en Espagne, les milieux associatifs et les administrations d'Etat sont très réservés sur une décentralisation plus poussée en matière de gestion de la protection de la nature :

> « *Je ne suis pas partisan d'une décentralisation plus poussée car les élus ne veulent que les moyens financiers, dans des domaines qu'ils ne maîtrisent pas.* […] *Ce système qui existe, de détaxation et d'entreprises ruineuses pour l'environnement doit cesser.* »[124]

> « *Il est dans l'air de décentraliser les autorisations au niveau des régions. Or, à l'expérience, c'est très bien d'avoir un niveau national qui est pratiquement hors des pressions, alors que les préfets sont soumis à des pressions. Aussi, la prise de décision pour des projets importants doit rester au niveau national.* »[125]

En Espagne plus particulièrement, le transfert de la gestion des parcs nationaux aux autonomies alarme les associations de protection :

> « *On s'inquiète du transfert de compétences au sujet des parcs nationaux. Il ne faut pas que ce soit les autonomies seules qui aient la charge de la gestion des parcs* [nationaux]. *Il y a des risques qu'elles cèdent plus facilement aux demandes d'équipement ou autre chose. On le voit déjà avec des affaires comme celle du parc d'Ordesa.* »[126]

Ces résultats nous conduisent à nous interroger sur la mise en application du dispositif Natura 2000, dont le caractère de politique d'objectifs, insufflée de l'extérieur et pilotée à l'origine par une conception écocentrée de la nature protégée, ne semble pas favoriser les processus de singularisation et de territorialisation dans la construction sociale la protection de la nature.

[124] Entretien Secrétaire Général du CIAPP, 2002.
[125] Entretien Chargée de mission SDAP des Pyrénées-Orientales, 2002.
[126] Entretien Représentant d'*Ecologistas en acción* Huesca, 2002.

7.3. LE DISPOSITIF NATURA 2000 : LA CONSTRUCTION DE NOUVELLES FORMES D'ORGANISATION DE L'ESPACE MONTAGNARD AUTOUR D'UN OBJECTIF DE PROTECTION

Dans notre première partie, nous avons présenté les éléments de cadrage politiques et juridiques ainsi que les questions que l'application des directives Oiseaux et Habitats[127] avait soulevées. Parmi les objectifs que le groupe de recherche dirigé par Elisabeth Rémy avait fixés, figurait la question de savoir si la démarche de ce projet était nouvelle ou si elle s'inscrivait dans le prolongement des politiques environnementales françaises. Les écueils du dispositif de mise en œuvre préparé et appliqué par le Ministère de l'Environnement à partir de 1993 ont ainsi été analysés[128]. Il apparaît que Natura 2000 a révélé les difficultés du système institutionnel français à pouvoir construire un processus participatif autour de la gestion des espaces et des enjeux de préservation de la biodiversité.

La mise en place de ce dispositif transversal nous a permis de pouvoir suivre conjointement plusieurs processus quasi concomitants de construction d'une "mise en protection de la nature". Dans le prolongement des travaux de recherche effectués par les sociologues de l'environnement précités, nous souhaitons analyser la manière dont a été réceptionnée cette nouvelle politique de la nature dans les Pyrénées françaises, identifier les interrogations et les conflits qu'elle a suscités et la manière dont a été gérée la prise en compte « *des exigences économiques et sociales locales* » dans la construction de ces nouveaux dispositifs de protection.

7.3.1. L'INTEGRATION DU PROJET NATURA 2000 DANS LE CONTEXTE PYRENEEN

L'arrivée de Natura 2000 a bousculé les médiations traditionnelles organisées autour des politiques de protection en France. Dans le massif pyrénéen comme ailleurs, la crainte de voir se propager, avec la mise en œuvre de la directive Habitats, un "prosélytisme protectionniste" a rapidement effrayé les gestionnaires d'espaces et les exploitants, et ce avant même la parution à la fin de l'année 1995 des listes régionales recensant les "enveloppes de travail". Ce sont d'abord les syndicats forestiers privés et les organisations cynégétiques qui se sont manifestés. Les premiers agissaient dans le cadre d'une mobilisation nationale qui avait déjà conduit le Ministère à considérer à part les "sites forestiers"[129]. Chez les chasseurs, le

[127] Cf. Chapitre Trois.
[128] ALPHANDERY A. & FORTIER A., "Natura 2000 : le dispositif français à l'épreuve de la réalité sociale", **in** REMY E. (coord.), 1999, op. cit.
[129] Décret 95-631 du 05/05/1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire.

précédent de la directive Oiseaux les avait incités à être très vigilants sur le projet Natura 2000. Dans plusieurs départements, ils sont ainsi intervenus dès 1995 auprès des municipalités auxquelles ils ont fourni des informations sur la directive Habitats et communiqué leur interprétation de ses conséquences.

On sait que l'ancienne Direction de la Protection de la Nature avait fait le choix d'écarter les socioprofessionnels de la phase d'inventaire car elle craignait que n'apparaisse une certaine confusion à ce niveau[130]. A l'instar de ce qui a pu être observé dans d'autres régions, les acteurs gestionnaires et usagers d'espaces dans les Pyrénées n'ont pas apprécié de ne pas avoir été sollicités durant cette phase. Les organisations cynégétiques reprochent ainsi d'avoir « *été écartées de ces travaux d'identification des enjeux* »[131], arguant que leurs connaissances auraient pu permettre des ajustements importants. Ce mécontentement a également été constaté chez d'autres catégories d'acteurs. Plusieurs cadres de l'ONF nous ont dit « *regretter que l'établissement n'ait pas été associé à ces études* »[132], alors que le dispositif originel prévoyait de l'associer, comme d'autres établissements publics, dès la première phase de l'application de la directive.

Des difficultés de communication autour du contenu de la directive Habitats et de son application sont apparues dès les premières réunions d'information, alors que beaucoup de rumeurs s'étaient déjà répandues sur son compte. Beaucoup de représentants d'usagers et d'élus ont en outre confié leur amertume sur la manière dont se sont déroulées les consultations opérées lors de la phase de restitution des inventaires, entre la fin 1995 et la fin 1997 :

> « *Lorsque l'on nous a contactés officiellement, c'était pour nous soumettre d'entrée de jeu une liste de sites. La première série de réunions, cela a été une tentative de faire passer la pilule : les responsables préfectoraux et la DIREN nous ont présenté le projet en nous montrant ses avantages* […] *C'était des réunions d'information, d'explication dirigée mais pas de concertation. Alors bien sûr, il y a eu transparence dans la mesure où le préfet a joué le jeu en demandant l'avis de chacun mais c'était du marchandage dans la mesure où dès le départ on nous a dit qu'il fallait rendre une liste : c'était un objectif imposé et le temps manquant, on n'a pu faire que quelques retouches.* »[133]
>
> « *On a pas appris grand chose sur le fond à l'époque. Je me souviens surtout que c'étaient des réunions assez houleuses. Il y avait des questions de toutes parts et l'administration ne savait pas toujours y répondre. Les méthodes changeaient, il y avait eu un classement des sites dans le département. La DIREN nous demandait de lui*

[130] ALPHANDERY A. & FORTIER A., 1999, op. cit.
[131] Entretien Cadre technique de la Fédération de Chasse de Haute-Garonne, 1999.
[132] Entretiens IGREF Ariège, Pyrénées-Orientales et Pyrénées-Atlantiques, 2002.
[133] Entretien Directeur technique de la Fédération de Chasse de l'Ariège, 1999.

faire confiance ; elle disait que les choses allaient se mettre en place et prendre forme petit à petit. […] *Cela n'a pas rassuré.* »[134]

Si elles reconnaissent les difficultés de gestion du dispositif qu'elles ont eu durant cette période, les administrations tiennent néanmoins à souligner les efforts déployés en matière de communication. Pour un ancien directeur de la DDAF de l'Ariège, le déroulement des consultations départementales s'est effectué de manière satisfaisante dans la mesure où les acteurs ont bien été informés :

« Chacun voit midi à sa porte. A l'époque, les gens ont craint pour l'avenir mais sans avoir des informations concrètes. S'il peut y avoir des contraintes particulières, ils seront indemnisés et il peut y avoir des plus, en matière de qualité de vie et de tourisme. Personnellement, je suis persuadé que les gens n'ont pas manqué d'information. C'est clair que sur une démarche comme Natura 2000, il faut conduire une approche plus sociale que technique. Alors évidemment, on peut toujours penser qu'elle est incomplète. Par définition, on peut faire dix réunions au même endroit, il y aura toujours des gens pour dire qu'ils n'ont pas été informés. C'est ce qui s'est passé dans notre département, comme dans de nombreux autres endroits j'imagine. […] *Cependant, je pense que cela n'a pas véritablement créé des difficultés supplémentaires lors du programme expérimental. Les gens ont été prévenus de nouveau, cette fois dans un cadre beaucoup plus restreint, avec plus de temps.* […] *Ceux qui voulaient être informés l'ont été, dans la limite des informations dont nous disposions, comme d'autres services.* »[135]

La plupart des groupes d'acteurs - administratifs, usagers/gestionnaires et élus - regrettent cependant la manière dont se sont déroulées les réunions de sélection des sites au cours de l'année 1997. L'objectif fixé par le Ministère de l'Environnement de produire une liste de sites en zone alpine pour la Conférence de Salzbourg qui avait lieu à la fin de cette année là a produit « *un sentiment d'urgence qui a fait que l'on n'a pas pu aller au fond des choses* ». Cette période a généré des sentiments d'insatisfaction et d'incertitude.

Les controverses ayant entouré la première phase de sélection et les zones d'ombre sur les dispositifs de suivi et d'évaluation des futurs sites Natura 2000 ont généré un discours de victimisation chez certains usagers, notamment les chasseurs. Les propos d'un cadre de la fédération départementale de chasse de l'Ariège rencontré en 1999 soulignent combien le sujet était alors sensible. Celui-ci voyait dans la manière dont la directive Habitats était appliquée une attaque idéologique contre les chasseurs :

[134] Entretien Conseiller municipal et secrétaire d'APPMA, Vallée de l'Ariège, 2001.
[135] Entretien Ancien Directeur Service environnement de la DDAF de l'Ariège, 1999.

« Il y a des intentions derrière toute l'ambiguïté que contient la directive [Habitats]. *Derrière des intentions louables, certaines gens se sont appropriés la directive pour éradiquer toutes formes d'activité dans les milieux naturels parce qu'ils considèrent que ces zones doivent devenir des sanctuaires* […] *Leur action est particulièrement dirigée contre la chasse : l'objectif de Natura 2000, c'est que les anti-chasse veulent empêcher la chasse. Certains réfractaires à l'idée même de la chasse se sont mis dans les processus d'application de Natura 2000 avec l'espoir de rendre l'activité de la chasse très compliquée afin de dégoûter le plus grand nombre de chasseurs possible, voire de réussir à l'interdire. Je suis convaincu qu'il y aura des contraintes fortes qu'on nous a cachées.* »[136]

En sus de cette critique, il reprochait également sur la forme la nature du dispositif de suivi mis en avant par le Ministère, en dénonçant l'inadaptation du principe de contractualité à certaines activités comme la chasse :

« On a vu naître les solutions que pour partie du problème : certains acteurs sont associés moyennant quelques subsides. Il est possible de trouver un terrain d'entente avec des activités productives : l'agriculteur, le forestier, le berger, il y a des accords possibles basés sur des rémunérations financières. De plus, il n'y a globalement pas de gêne philosophique vis à vis de ces acteurs, ils ont une bonne image […] *Tout le problème bascule avec des activités non productives : chasse, pêche, randonné, il n'est pas possible d'octroyer des compensations, de dédommager. Pour la chasse, il y aurait cependant une possibilité de dédommagement de la part de l'Etat en octroyant le droit de chasse sur les domaniaux.* »[137]

Le problème de l'exercice de la chasse fit d'ailleurs l'objet d'un débat dans le débat, notamment autour de la détermination de la notion de perturbation, qui a été diligemment suivi dans les Pyrénées en raison de la présence de l'ours, espèce d'intérêt communautaire désignée comme prioritaire. Cependant, au-delà du problème idéologique, Natura 2000 est considéré comme un outil de négociation putatif avec l'Etat et permet d'exhumer la vieille revendication des chasseurs sur l'exercice de leur activité dans les domaniaux.

Les problèmes catégoriels qui ont pu émerger ne doivent pas masquer que la principale source de tension est provenue de la perception négative qu'a eu du dispositif la grande majorité des élus pyrénéens. Les obligations de résultats affichés dans la directive Habitats et les procédures prévues dans les articles 6 et 8 ont suscité parmi eux une réelle crainte de mise sous tutelle de leur pouvoir décisionnaire. Celle-ci a d'autant plus émergé facilement dans des secteurs où existait un passif relatif à d'anciens projets de création d'espaces protégés. En

[136] Entretien Directeur technique de la Fédération de Chasse de l'Ariège, 1999.
[137] Entretien Cadre technique de la Fédération des Chasse de Haute-Garonne, 1999.

Ariège par exemple, plusieurs maires ont considéré que « *Natura 2000, c'est le parc national sous une nouvelle version. C'est un truc de l'administration, une façon de mettre des contraintes* »[138].

Le projet européen n'a guère mieux été accueilli dans les régions où existaient des dispositifs de protection forte. « *Cela a été très mal compris, ici aussi il y a eu dès le départ une opposition de front des chasseurs et des éleveurs* »[139] rapporte un conservateur de réserve. Dans les Hautes-Pyrénées, un secrétaire de mairie analyse que « *localement, les élus vivent Natura 2000 comme une extension du parc* ». Dans une vallée voisine, « *tous les élus sont contre Natura 2000 sauf pour les parties qui concernent le parc. Ils concèdent au parc : "vous faîtes ce que vous voulez, à condition que cela n'entrave pas les activités et que cela ne déborde pas sur la zone périphérique." Dans la vallée, cette opposition est due au fait qu'il y a des projets, notamment sur le linéaire du gave* [de Pau] *et ils sont persuadés que cela les entravera* »[140]. Le même discours dichotomique est reproduit pour d'autres espaces protégés : « *Natura 2000, cela a sa place sur le territoire de la réserve mais je ne suis pas d'accord pour que l'on prenne en compte d'autres espaces* »[141].

Cette impression négative a longtemps perduré. Quasiment toutes les communes pyrénéennes concernées ont pris des délibérations contre Natura 2000, pour certaines dès 1996. Une majorité ont accepté Natura 2000 sur des zonages de protection déjà existant (dans le parc national et les réserves naturelles notamment) mais beaucoup de maires de ces communes estiment cependant que « *Natura 2000 leur a été de toute façon pratiquement imposé* », signe d'une certaine désolidarisation avec le dispositif. En 2002, Natura 2000 était toujours considéré par beaucoup d'élus comme un danger :

> « *Natura 2000 va créer à terme un problème de pouvoir de décision. Le conseil municipal ne le veut pas. Qu'ils nous laissent gérer notre espace comme on le ressent.* […] *On n'est pas certains des avantages promis, pour les bergers par exemple. Je pense plutôt que des contraintes viendront plus tard.* »[142]

Ces inquiétudes s'inscrivent dans la continuité des interprétations formulées par l'ANEM et de la position de l'organisme[143] qui considère comme « *légitime sur un territoire de faire primer l'intérêt des collectivités humaines sur celui de l'animal* » et a demandé :

---

[138] Intervention d'un élu de la Vallée de l'Ariège, réunion départementale de consultation sur Natura 2000, 1996. Entretien Chargé de mission DIREN Midi-Pyrénées, 2001.
[139] Entretien Conservateur de la réserve de Prats-de-Mollo-La Preste, 2000.
[140] Entretien Responsable Communauté de communes, vallée de Luz-Saint Sauveur, 2001.
[141] Entretien Maire d'Orlu, 2002.
[142] Entretien Maire de Nyer, 2002.
[143] ANEM, "Les élus de la montagne et Natura 2000", juillet 2003, Note de synthèse, 12 p.

- La garantie pour une collectivité de pouvoir s'opposer à l'incorporation de son territoire dans un site pour des raisons sérieuses (c'est-à-dire dès lors qu'une endémique ou un habitat unique n'y figure pas).
- L'absence de remise en cause des activités de gestion pratiquées ou, dans le cas contraire, l'adoption d'un principe d'indemnisation.

Natura 2000 nous a d'ailleurs parfois été présenté comme un problème de démocratie locale, à travers l'interrogation que se posent les élus quant au rôle que l'administration veut faire jouer aux acteurs locaux : celui d'une simple consultation ou celui d'une participation à la prise de décision. Parmi les arguments mobilisés pour dénoncer la force de contrainte contenue dans le dispositif Natura 2000, l'atteinte au droit de propriété, traditionnellement associée aux politiques de protection, a été largement mobilisée. Plusieurs témoignages rapportent le « *sentiment d'illégalité* » perçu quant à l'intégration de parcelles privées dans des périmètres de sites :

> « *L'intégration des parcelles privées du vallon d'Estours dans le site, le conseil municipal n'a pas jugé judicieux, ni légal, cette intégration. Alors qu'il y a une partie de la réserve qui n'a pas été transmise. On a fait des propositions d'échange, elles nous ont été refusées. Ça nous semblait logique que le petit bout qui est absent soit rajouté.* […] *La problématique juridique que pose l'article six n'est toujours pas éclaircie. Cet article porte une atteinte évidente au droit de propriété et il est nécessaire que les choses soient précisées.* »[144]

Au-delà de l'aspect juridique, la menace ressentie sur le droit de propriété s'exprime par l'inquiétude que Natura 2000 puisse être utilisé pour imposer des obligations dans les pratiques de gestion de l'espace privé. Cette revendication a été mise en avant de manière récurrente dans les réunions de consultation et par la suite lors du démarrage des travaux d'élaboration des documents d'objectifs :

> « *Les propriétaires entendent exploiter leur terrain à leur façon. Ils veulent rester maîtres de leurs exploitations.* »[145]

> « *Il n'est pas question que l'on nous impose des modifications de pratiques ou que l'on entrave les projets que les gens voudraient mener chez eux.* »[146]

Dans la continuité de ces arguments, le sentiment de « *ne plus pouvoir décider chez soi* » a été utilisé par les organismes pour revendiquer l'endogénéisation de la démarche de "mise en protection" associée à Natura 2000 :

> « *Les populations locales ne sont pas prêtes à accepter n'importe quoi. Nous sommes pour la préservation des habitats mais on doit être associés à ce qui va être*

[144] Entretien Maire de Seix, 2002.
[145] Intervention du maire de Niaux, réunion de travail du site des Quiés calcaires, 12/02/1997.
[146] Intervention du délégué du maire de Saurat et des propriétaires fonciers, réunion de travail du site des Quiés calcaires, 12/02/1997.

fait. C'est normal que les gens qui vivent sur place décident de leur avenir. C'est à eux de décider jusqu'où ils peuvent aller dans la protection. Avec Natura 2000, je constate que l'on peut imposer un site, donc on prend la méthode à l'envers. »[147]

Le dernier argument avancé, surtout par des organismes d'usagers, était que Natura 2000 allait servir à l'Etat d'instrument pour lui permettre d'instaurer à moindre frais une politique des espaces naturels à visée conservationniste, tout en se ménageant la possibilité de pouvoir faire effectuer les grands travaux d'aménagement :

« *Quasiment tous les sites abriteront des espèces ou des habitats prioritaires et dès lors, tout projet devra répondre d'une utilité publique d'intérêt majeur. Comment peut-on faire de l'écologie humaine avec un tel dispositif ? Car en fin de compte, il s'agira d'aménagements dont les enjeux seront bien supérieurs aux potentialités locales. Il est certain qu'au niveau des ministères, on se débrouillera pour contourner cette législation, avec des projets d'autoroute ou de THT. Et à côté, Natura 2000 sera là pour empêcher les locaux d'aller pratiquer leurs usages dans la montagne.* »[148]

« *Il est clair que certaines activités n'auront pas à souffrir des zonages alors qu'elles peuvent fortement perturber les milieux, comme les stations de ski, alors que d'autres comme la chasse seront plus faciles à stopper.* »[149]

Le fait qu'un certain nombre d'ajustements aient été opérés entre les premiers périmètres et les sélections définitives, a conforté les inquiétudes des usagers récréatifs. Les domaines skiables mais également des zones d'extension potentielles ont ainsi été retirés des enveloppes de référence[150]. Quelques cas remarqués de sites localisés sur de grandes exploitations privées n'ayant pas été sélectionnés ou bien ayant vus leurs limites corrigées ont ajouté à la confusion[151].

Au-delà des problèmes inhérents à la conduite technique du dispositif, la conception du projet Natura 2000 a également perturbé les acteurs pyrénéens par son ampleur spatiale. Selon notre analyse, deux problèmes liés aux représentations de la nature ont surgi. Le premier est que par son ambition paradigmique, Natura 2000 a reposé la construction du rapport homme/nature et la contribution de l'ensemble des gestionnaires d'espaces dans la préservation de la biodiversité. Des experts avaient d'ailleurs pressenti que se poserait un problème d'identification des enjeux culturels contenus dans la directive :

---

[147] Entretien Directeur technique de la Fédération de Chasse de l'Ariège, 1999.
[148] Entretien Directeur technique de la Fédération de Chasse de l'Ariège, 1999.
[149] Entretien Cadre technique de la Fédération de chasse de la Haute-Garonne, 1999.
[150] Par exemple, le domaine de la station de Saint-Lary-Soulan a été soustrait de l'enveloppe originelle du site du Néouvielle.
[151] C'est notamment le cas du site du massif de la Frau, classé comme « site très intéressant » et qui ne fit pas retenu lors des consultations régionales. Ce site était cependant de petite taille et biogéographiquement isolé, et il faisait déjà l'objet d'un dispositif de protection (réserve volontaire).

« Au sujet de la directive Habitats et plus généralement du projet Natura 2000, je pense qu'agit aussi ce décalage culturel avec nos voisins, je veux dire les pays germaniques et anglo-saxons, et nous. Chez eux, quand on évoque "naturel" dans un document, cela n'est pas systématiquement quelque chose qui est dissocié de l'homme, qui est antinomique, différent. Or, dans le vocabulaire français, je pense que "naturel" inhibe complètement l'homme, et c'est aussi pour cela que cela pose problème. »[152]

A ce décalage s'est ajouté un problème de méthode quant à la vulgarisation du discours scientifique auprès des non initiés. Cette difficulté, née de la démarche scientiste évoquée par la sociologue Elizabeth Rémy[153], avec laquelle a été conduite la restitution des inventaires, a constitué un autre facteur d'incompréhension des finalités de Natura 2000. Nous avons pu nous assurer que beaucoup d'usagers ne comprenaient pas réellement la signification méthodologique de la directive Habitats. Avant que n'aient lieu les travaux d'élaboration des documents d'objectifs, ils considèrent les sites Natura 2000 comme des "espaces protégés" car ils fondent leur interprétation sur une grille de représentations construite autour de l'image véhiculée par le référentiel conservationniste. La méthode scientifique sur laquelle repose Natura 2000 – le maintien des corridors écologiques et de la représentativité des habitats - n'a pas encore été véritablement vulgarisée auprès des usagers en France.

Cela explique la défiance d'un certain nombre de gestionnaires et usagers de la montagne, au départ mal comprise par les administrations qui par exemple ne saisissaient pas bien les réticences des pastoraux. Du point de vue des éleveurs, surtout des transhumants, l'application de la Directive Habitats et la mise en place de Natura 2000 sur les terres de parcours ont confirmé la prévalence d'une fonction environnementale affectée désormais aux espaces alpins. Ce dispositif est venu entériner la minimalisation de la fonction productive des estives et dans ce contexte, les pratiques pastorales apparaissant comme des auxiliaires d'entretien de l'espace au service d'objectifs environnementaux déterminés de surcroît non pas en fonction des intérêts régionaux mais à une échelle lointaine et abstraite.

On retrouve cette distorsion dans les discours d'acteurs locaux invités à participer à l'élaboration des documents d'objectifs. L'utilité de la démarche n'a pas été clairement identifiée et est souvent mêlée à des argumentations de type NIMBY :

« Des orchidées il y en a partout, alors pourquoi s'intéresser à celles qui sont ici et pas celles de là-bas ? » (Site des Quiés, réunion de groupe de travail)

[152] Entretien Président du CSRPN de Midi-Pyrénées, 1999.
[153] REMY E., **in** REMY E. (coord.), 1999.

« On s'aperçoit que les orchidées sont ici et pas ailleurs, donc cela veut dire qu'on les a plus ou moins protégées. Alors une gestion légère sera suffisante, il n'y a pas de nécessité de contraintes fortes. »[154]

« Je serai d'accord avec Natura 2000 si cela s'appliquait sur tout le territoire national. Je ne vois pas pourquoi nous devrions être les seuls à devoir faire des efforts. » (Elu, Vallée d'Aspe)

« Ces périmètres, ils englobent tout : les champs, les prairies, les pistes et il y a même des habitations qui sont incluses. Cela ne correspond à rien. C'est juste pour nous embêter dès qu'on voudra faire quelque chose. » (Exploitant agricole, Conseiller municipal, Quiés calcaires)

Ces difficultés d'interprétation ont probablement été d'autant plus fortes que les gestionnaires d'espaces et les usagers n'ont pas été associés à la désignation des enjeux écologiques, même si tous les représentants que nous avons rencontrés reconnaissent « *le caractère généralement exhaustif* » et « *la très bonne qualité* » des inventaires. Natura 2000 a agi comme un stimulus qui a avivé des représentations stéréotypées. Beaucoup de représentants d'usagers et d'exploitants ayant participé à des comités de pilotage de sites soulignent que les difficultés sont en grande partie liées à l'appréhension de la directive et la manière d'interpréter ses objectifs :

« Il faut voir que pour les gens qui vivent sur le site, protéger, tout le monde est d'accord… mais il y a quelque chose qui les gêne dans Natura 2000, c'est ce principe de "conserver les sites en l'état". Ça c'est antinomique avec la notion d'évolution des milieux, ils ont l'impression que c'est une sorte de blocage évolutif qui est recherché et pour eux c'est choquant. Même pour un technicien cynégétique comme moi. »[155]

Dans cet aspect réside en effet une fracture conceptuelle importante. La philosophie du dispositif Natura 2000, produit des phytosociologues, est régie par le génie écologique. Elle ne repose pas sur une conservation figée comme pourrait le laisser croire l'expression de "maintien en l'état" mais sur une conservation dynamique où les gestionnaires sont appelés à influer au besoin sur les dynamiques d'évolution des habitats afin d'assurer leur évolution quantitative et qualitative en fonction de leur distribution, de leur superficie mais aussi de leur représentativité dans le site et dans les aires biogéographiques. L'approche scalaire de la protection de la nature contenue dans le projet Natura 2000 n'a été ni bien comprise ni bien expliquée.

Souvent prisonniers d'une conception étroite de la protection de la nature, prônée par certains écologistes, beaucoup d'usagers et de gestionnaires ont

[154] Intervention du maire d'Ornolac, réunion de travail du site des Quiés calcaires, 19/02/1997.
[155] Entretien Technicien de la Fédération de Chasse de la Haute-Garonne (dossiers Ours et Natura 2000) et Maire de Lourde, 2002. Des remarques au contenu similaire ont également été formulées lors des réunions de travail dans plusieurs sites (Néouvielle, Madrès-Coronat).

d'emblée considéré Natura 2000 comme un "dispositif excluant" vis à vis des activités et un outil coercitif au service des administrations. Cette association automatique avec les représentations conservationnistes de l'espace protégé a généré en conséquence deux interprétations biaisées :

- Natura 2000 étant une politique de création d'espaces protégés, cela ne peut uniquement qu'être appliqué sur des "espaces naturels".
- Natura 2000 suppose nécessairement des contraintes, puisque la plupart des dispositifs de protection sont réglementairement contraignants.

Dès lors, dans les Pyrénées comme ailleurs en France, l'ampleur des zonages résultants des inventaires a effrayé les acteurs du monde rural qui se sont focalisés sur cet aspect, alimentant la discrimination négative associée aux sites retenus pour être proposés au réseau. Ils n'ont pas compris ou voulu comprendre que les périmètres résultaient d'agrégats d'inventaires de terrain et d'extrapolations fondées sur les dires d'experts et qu'ils constituaient d'abord des enveloppes de référence qui nécessitaient d'être affinées par la suite. Cet élément est mis en évidence par la proportion des habitats d'intérêt communautaire compris dans les sites sélectionnés qui ne dépasse que rarement 50 % de leur surface.

Cette situation a présenté l'avantage pour beaucoup d'acteurs de pouvoir s'installer dans une position d'expectative ou de s'inscrire au contraire dans une attitude frontiste. Beaucoup d'élus voient dans le dispositif Natura 2000 la pénétration d'un mode de régulation écocentré, édifié autour d'une application étroite du principe de précaution. En se positionnant fermement contre les objectifs et la méthodologie d'application de la directive Habitats, certains élus en ont fait un combat "existentialiste". Leur argumentaire puise largement dans le registre de la territorialité. Dans les Pyrénées-Atlantiques, une forte opposition de la classe politique s'est dessinée derrière le leader local Jean Lassalle. Au-delà de l'aspect électoraliste dans lequel se ressent l'influence d'une autre figure politique locale, le président du parti CPNT, Jean Saint-Josse, également ancien président de la fédération départementale des chasseurs, l'hostilité du député du Béarn s'inscrit dans une compétition engagée avec l'Etat au sujet de la construction de la gouvernance locale.

> *« Natura 2000, c'est tout sauf ce qu'il nous faut. C'est une vision hypercentralisée de la protection de la nature, avec la plus formidable tentative de confiscation de nos territoires que nous ayons vécue. Ce n'est pas comme cela que l'on peut travailler.»*[156]

[156] Intervention de Jean Lassalle, Président de l'IPHB, Conseil de gestion patrimoniale de l'IPHB du 25/09/2002.

A travers Natura 2000, c'est une revendication localiste de la gestion de la montagne qui s'exprime et qui rejoint ainsi d'autres conflits politico-administratifs, en premier lieu celui concernant la gestion des populations ursidés en Béarn. L'opposition politique locale est alimentée par la crainte que ne soit imposée aux acteurs locaux une obligation de résultats dans ce dossier, susceptible de remettre en cause le système de gestion local personnifié par l'Institution Patrimoniale du Haut Béarn. Certains discours d'élus locaux, moins radicaux, ménagent ainsi le refus de la procédure mais en stigmatisent la méthode :

« Natura 2000 n'est pas une mise sous cloche, mais la démarche est descendante. On a pris des ensembles biogéographiques plus ou moins cohérents. On a fait un inventaire environnemental de la biodiversité, et uniquement environnemental. On n'a pas fait une approche socio-économique de la gestion des territoires et on n'a pas fait une approche sociologique des territoires. Les séminaires biogéographiques ont donné la priorité à la définition des territoires à zoner. Il aurait fallu d'abord dire ce que l'on avait identifié chez nous et nous demander si nous partagions la même image et si l'on pouvait dégager ensemble les moyens pour gérer. On a fait l'inverse. […] *La démarche, même si elle est légitime du point de vue environnemental, est prise à l'envers. Il fallait partir de la base et expliquer pourquoi nos richesses étaient intéressantes pour tout le monde.* »[157]

Néanmoins la plupart des élus montagnards béarnais refusent de s'aligner sur la position affichée par l'actuel président du Conseil d'administration du Parc national des Pyrénées qui « *constate simplement que si les élus ne sont pas présents sur ce dossier, ce sont d'autres qui décideront seuls et à leur place. La stratégie de la chaise vide ne nous profitera pas car Natura 2000 se fera, donc il vaut mieux qu'il se fasse avec nous que sans* »[158]. Certains élus, y compris en Béarn, souhaitent d'abord démystifier Natura 2000 et mettre en discussion ses implications pratiques :

« On est tous sollicités pour Natura 2000 […] *J'ai une position contre, pour l'instant, mais ce n'est pas une position de principe. Moi ce que je veux dire c'est qu'il y a une différence nette. Quand le parc a été créé, on a été consultés, cela s'est fait avec nous. Tandis que Natura 2000, on ne sait rien des contraintes que cela va engager. Je suis pour la protection, pour une bonne prise en compte de l'environnement mais je ne peux pas cautionner ce genre de démarche. On le voit clairement comme une ingérence.*»[159]

« Je n'ai pas bien compris ce que cela pouvait être. Mais, j'ai peur que ce soit plus une interdiction qu'une promotion pour les territoires… Il faut bien voir que les

[157] Intervention de Michel Maumus, Conseiller général du canton de Lasseube et vice-président de l'IPHB.
[158] Entretien Président Conseil d'Administration du Parc national des Pyrénées, 2001.
[159] Entretien Maire d'Escot, session du Conseil de gestion patrimoniale de l'IPHB du 13/11/2002.

gens qui promeuvent Natura 2000 sont les mêmes que ceux qui il y a sept ou huit ans voulaient étendre au maximum le site classé de Cagateille. […] *Sur l'esprit, je n'ai rien contre : on nous dit que les finalités rejoignent les nôtres en matière d'aménagement et de valorisation mais je pense que ce n'est qu'un nouveau miroir aux alouettes.* »[160]

Ce constat relativise les propos des fonctionnaires des DIREN, lesquels ont jugé que les nombreux refus exprimés dans les délibérations des collectivités étaient « *des oppositions de principe* », leur reprochant notamment « *leur non-argumentation* »[161] ce qui est partiellement inexact. Certaines délibérations avançaient des arguments et les collectivités se sont parfois ingénieusement servi des propres ambiguïtés de l'Etat. Dans sa délibération sur le site Natura 2000 concernant le Gave de Pau, la Commission Syndicale de la vallée de Barèges a par exemple utilisé les impacts générés par EDF sur la qualité de l'hydrosystème du gave de Pau pour en nier la qualité écologique :

« *Un écosystème dans lequel toute une partie des niches écologiques a été détruite par l'action de l'homme et ne saurait être restaurée vu que ses eaux sont maintenant en galerie sous les montagnes* […] *ne saurait être considéré par rapport aux critères sélectifs de la Directive 92/43/CEE comme susceptible d'intégrer le réseau Natura 2000.* »[162]

Les associations de protection de l'environnement ont assez tôt perçu les difficultés que posait Natura 2000 tant sur le plan conceptuel que par sa mise en application :

« *Je crois que la question principale est de savoir comment mobiliser les gens sur un concept aussi abstrait que la politique des espaces naturels ? C'est abstrait ça, c'est pas très tangible. Inversement, des lobbies économiques se sont mis en branle et ces gens qui sont contre peuvent montrer des raisons objectives de l'être. Il faut avoir conscience que concernant les sites Natura 2000 dans la région, on est souvent dans un contexte de déprise rurale. Là, ce sont des arguments, du concret, que font valoir les organisations agricoles, des syndicats ou autres.* […] *La logique de séparation entre espaces ruraux et espaces naturels, je pense que cela doit être dépassé. Il y a une logique de continuité territoriale dans Natura 2000.* »[163]

Au niveau local, ce sont elles qui ont concrètement amené le débat sur l'outil gestionnaire, technique et financier que pouvait représenter Natura 2000 pour les acteurs ruraux :

[160] Entretien Conseiller régional de Midi-Pyrénées, 2001.
[161] Entretien Chargés de mission DIREN Pyrénées bigourdanes et Ariège-Comminges, 2001.
[162] CS de la Vallée de Barèges, délibération du Conseil syndical du 28/01/2002.
[163] Entretien Président de Nature-Midi-Pyrénées, 1999.

« Il y a des aspects de développement local dans Natura 2000. Cela aussi il faut en parler. Les gens ne le savent pas, ne le voient pas de cette manière mais il y a des choses à faire en matière de gestion, pour l'agriculture, l'élevage, la forêt, grâce à Natura 2000. »[164]

Des représentants associatifs ont évoqué l'utilité de considérer Natura 2000 comme un dispositif de développement rural :

« Natura 2000 est une opportunité pour les territoires. Nous souhaitons que Natura 2000 soit un état des lieux qui permettent de prendre des décisions, ce ne doit pas être un outil de guerre entre divers utilisateurs. Ce doit être un élément moteur et dynamique de la protection des espèces et de leurs habitats. Cela permet d'expliquer aux gens qu'elle est la valeur de leur patrimoine naturel. »[165]

A la même période, les DIREN ont mis en perspective Natura 2000 et les programmes MAE : *« On peut considérer que le mécanisme de Natura, c'est un mécanisme de type agri-environnemental. C'est un principe contractuel, sur la base d'un cahier des charges auxquels les acteurs adhèrent ou pas. »*[166]. Dans le climat conflictuel de l'époque, cette approche intégratrice du dispositif Natura 2000 est alors niée par la plupart des élus[167]. A partir de 1998 cependant et surtout de 1999, des organismes locaux gestionnaires d'espaces ont avancé un discours positif, en mettant en avant que celui-ci pouvait constituer *« un nouvel outil pour l'aménagement rural »*[168].

Deux faits expliquent cette évolution. Au niveau national, le climat s'est un peu apaisé[169]. Le Groupe des Neuf a lui-même présenté Natura 2000 comme *« l'une des composantes majeures de la politique de l'aménagement du territoire* […] » et à ce titre *« Les élus, les pouvoirs publics doivent veiller à consolider simultanément les bases juridiques de ce futur réseau qui se doit de privilégier une contractualisation sécurisée, une transparence équilibrée de la concertation dans sa mise en place comme dans son suivi et de se doter des moyens financiers nécessaires à sa bonne gestion »*[170]. Au niveau local, la mise en place des comités départementaux de suivi, dont la composition a été élargie en 1998 et les résultats du programme expérimental auquel de nombreux acteurs locaux ont participé ont débloqué un certain nombre de verrous. Les documents d'objectifs expérimentaux ont eu un véritable effet démonstratif dans les départements de l'Ariège et des Pyrénées-Orientales.

---

[164] Intervention Président de Nature-Midi-Pyrénées, Débat sur Natura 2000 organisé par l'ARPE, Toulouse, octobre 1997.
[165] Intervention de M. Maillet au Colloque associatif du CIAPP, 1998.
[166] Intervention du DIREN Midi-Pyrénées, Conférence régionale Natura 2000, Toulouse, 10/10/1997.
[167] Conférence régionale Natura 2000, Toulouse, 10/10/1997.
[168] Fédération pastorale de l'Ariège, Journal des estives, 2ème sem. 1999.
[169] Cf. Chapitre Trois.
[170] GROUPE DES NEUF, Lettre d'information sur Natura 2000, automne 1999, 8 p.

Les administrations régionales et départementales ont alors intensément joué sur le registre communicationnel en faisant de Natura 2000 d'un outil de développement rural. Lors de l'installation du Comité de pilotage du site du Canigou au début 2002, le Directeur de la DDAF des Pyrénées-Orientales présentait ainsi la démarche aux élus et gestionnaires présents : « *Vous devez saisir le projet Natura 2000 comme une directive d'aménagement de l'espace* […] *Quant au comité de pilotage, il doit être compris comme un lieu d'arbitrage des intérêts.* »[171]

7.3.2. LES ENSEIGNEMENTS DE L'ELABORATION ET DE L'EXPERIMENTATION DES PREMIERS DOCUMENTS D'OBJECTIFS PYRENEENS

Au même titre que d'autres politiques publiques de gestion de l'environnement comme les SAGE*, le gouvernement français a souhaité faire reposer la deuxième étape de l'application de Natura 2000 sur un principe méthodologique de concertation. L'élaboration des premiers documents d'objectifs dans le massif pyrénéen a été l'occasion d'observer la mise en place des dispositifs pratiques de "mise en protection de la nature" associés à Natura 2000, d'abord dans les sites expérimentaux où ces opérations ont été menées entre 1997 et 1998, puis dans d'autres sites à partir du lancement du programme national en 2000. Le choix de la formule mise en avant pour faire fonctionner les sites Natura 2000, celui de la contractualisation, doit être mis en perspective avec ces expériences. Faire fonctionner les documents d'objectifs au moyen de contrats avec les gestionnaires et les usagers implique à l'amont leur participation active et suppose qu'une réelle cellule de co-gestion ait pu être mise en place dans le cadre des comités de pilotage de sites.

Les problèmes liés à la méthodologie de travail

Dans tous les sites, les opérateurs techniques se sont tout d'abord attachés à réduire la confusion qui entourait l'interprétation et l'information sur la connaissance de la directive Habitats. Dans la plupart des sites considérés, ils ont mis en place un relais informatif à destination de la population locale afin d'exposer la démarche, d'en préciser les calendriers, de fournir des éléments des inventaires naturalistes en les explicitant ou encore d'apporter des réponses aux questions les plus courantes sur Natura 2000. Cette communication a été réalisée sous la forme de brochures (au Madrès-Coronat, une tentative dans le site des Quiés) ou de fiches d'information (sites de l'ONF et plus récemment du Parc national des Pyrénées),

[171] Réunion de préfiguration du Comité de pilotage du Site du Canigou, 08/02/2002.

établies régulièrement et distribuées dans les lieux publics. Celle du site du Gar-Cagire par exemple, dont le périmètre est partagé entre dix-sept communes (3 500 habitants) a été distribuée à 500 exemplaires en moyenne par numéro. Ces démarches ont été fortement appréciées. En créant un lien de communication direct avec les usagers, elles ont surtout permis de réduire les phénomènes de filtrage, cause de désinformation volontaire ou involontaire.

Au niveau administratif, les chevilles ouvrières ont été les DDAF (apports de données techniques, présence de techniciens de terrain, compétences sur des domaines clefs comme le pastoralisme) et les chargés de mission "sites et paysages" des DIREN dont le rôle a été différent ; ceux-ci se sont d'abord attelés à constituer un lien entre les acteurs ruraux et une administration en général assez peu connue. Ce difficile travail a été marqué par quelques tâtonnements et des maladresses, même après l'expérience des premiers documents d'objectifs : « *La première réunion, cela a été catastrophique. La DIREN a tenu un langage abstrait. Beaucoup de gens n'ont pas compris de quoi on leur parlait.* » relate un technicien cynégétique à propos de l'installation du comité de pilotage du site du Gar-Cagire.

Le risque de l'absence de mobilisation parmi les acteurs gestionnaires et décideurs locaux, plus que leur éventuelle attitude d'opposition, inquiétait les opérateurs. Un important travail relationnel avec les gestionnaires et décideurs locaux a été conduit dans les sites. Dès la préparation des deux documents d'objectifs expérimentaux, les opérateurs ont produit un discours de mise en perspective entre les objectifs de Natura 2000 et l'utilisation qui pouvait en être faite par les locaux dans leurs propres pratiques :

> « *Il s'agit de faire évoluer les pratiques pour qu'elles prennent en compte l'ensemble des enjeux d'un territoire.* […] *L'appartenance au réseau Natura 2000, l'engagement qualitatif qui s'y associe, permettent d'envisager une meilleure valorisation de la production. L'image forte qui peut être développée* […] *peut être mise à profit pour l'organisation d'un tourisme de découverte privilégiant les retombées économiques locales. Sur ces territoires d'exception ce sont les concepts de l'aménagement du territoire du 21ème siècle qui s'élaborent.* »[172]

Dans un numéro ultérieur, l'équipe technique de la réserve de Nohèdes présenta un inventaire détaillé des retombées socio-économiques du dispositif Natura 2000 sur le site où elle assure le travail d'opérateur, en matière d'emploi, d'améliorations des conditions d'activité pour l'élevage ou encore de bénéfices pour la gestion cynégétique et la pratique de la chasse. Ce discours a eu un bon impact auprès des gestionnaires et des usagers. Dans les sites où la procédure d'élaboration d'un document d'objectifs a été lancée à partir de 2000, l'approche a été identique.

[172] AGRNN, "Documents d'objectifs Site du Madrès-Coronat" – Bulletin d'information n° 1, Juillet 1996.

Le rôle des chargés de mission a été fondamental à ce niveau. Le profil hybride de beaucoup d'entre eux, et notamment le fait qu'il s'agisse souvent de scientifiques n'appartenant pas pleinement aux corps professionnels qui les employaient, a peut-être évité une approche trop technique et écocentrée[173] du travail de construction des documents d'objectifs. Leur discours a mis en avant ce qu'ils considéraient comme « *la nécessaire implication des activités gestionnaires et d'usages dans les dispositifs qui prétendent gérer les dynamiques de la biodiversité* »[174] :

> « *La philosophie de l'application de la directive Habitats et des DOCOBs, tels qu'ils sont conçus en France, cela rejoint assez étroitement ce que doit être le rôle d'un espace protégé tel que le parc au moins dans sa zone centrale, c'est-à-dire assurer à la fois une protection des espèces et des milieux, tout en préservant les activités humaines qui sont présentes ou qui sont autorisées.* […] *Globalement, on est confrontés dans la zone centrale à gérer conjointement la protection et le maintien ou le développement des activités humaines, du moins de celles qui sont autorisées.* »[175]

Beaucoup d'acteurs ayant participé aux travaux de préparation d'un document d'objectifs reconnaissent la difficulté de mener une telle opération. Les chargées d'études qui ont encadré le document d'objectifs du site expérimental des Quiés indiquent que « *l'animation foncière et rurale était très dure à mener en plus de la réalisation des inventaires complémentaires* »[176]. L'équipe de la réserve naturelle de Nohèdes, en charge du document d'objectifs du Madrès-Coronat analyse ainsi : « *on était plusieurs cela allait. Mais après pour le relais, le soutien des élus a été important* »[177] ; le rôle du Conseiller général du Capcir a en effet été très important dans ce site. Un autre élu, également technicien cynégétique, reconnaît qu'« *en matière de pilotage des sites, l'animation seule n'est pas suffisante. Un scientifique seul ne pas tout faire. Il faut qu'il y ait un politique qui gère le bazar. Il faudrait clairement un petit comité composé d'experts et de représentants socioprofessionnels, sur un ensemble de sites présentant les mêmes caractéristiques.*»[178]

L'expérience des difficultés de l'ANA dans le site expérimental des Quiés a été mise à profit. Des collaborations entre plusieurs structures se sont montées pour répondre aux appels d'offre relatifs aux documents d'objectifs "ouverts" mais pour la

---

[173] Le site du Néouvielle a été supervisé par l'ancien chef su service scientifique du parc national des Pyrénées, un ingénieur CEMAGREF assisté de nombreux stagiaires. Dans les sites de l'ONF ce sont des biogéographes et des écologues intérimaires qui se sont occupés des documents d'objectifs.
[174] Entretien Chargée de mission Natura 2000, Parc national des Pyrénées, 2002.
[175] Entretien Ancien Chef du Service scientifique du parc national des Pyrénées, 2001.
[176] Entretien Chargées de mission Association des Naturalistes Ariégeois, 1999.
[177] Entretien Conservateur de la réserve naturelle de Nohèdes, 2002.
[178] Entretien Technicien Cadre technique de la Fédération de Chasse de Haute-Garonne, 2002.

réalisation des documents d'objectifs "réservés", les établissements publics se sont également adjoints les compétences d'experts associés : ADASEA et ANA au Mas d'Azil, ONF et ADASEA au Gar-Cagire ; la collaboration entre ONF et Fédération pastorale de l'Ariège n'a pas pu se faire pour les sites du Couserans et l'ONF a passé un accord avec la Chambre d'Agriculture de l'Ariège ; celle des Hautes-Pyrénées a travaillé avec le Parc national des Pyrénées. Dans le Canigou, à l'ONF principal gestionnaire ont été associés le CRPF du Languedoc-Roussillon et la Confédération des réserves catalanes. Ces partenariats, relativement divers, ont partout fonctionné avec satisfaction.

Tous les opérateurs mettent en avant l'important travail accompli sur le plan de la participation sociale et les écueils qui ont pu être ainsi évités mais ils sont généralement conscients des limites de la méthode :

> « *Au début, quand je suis allé les voir individuellement, les dix-sept maires concernés* [par le site] *m'ont tous dit qu'ils étaient contre. Beaucoup avaient fait prendre par les conseils municipaux des délibérations en ce sens. Il y avait l'influence des uns et des autres. Je pense à certains éleveurs. Il y avait les problèmes de l'ours et certains fantasmaient complètement* […] *Après les réunions et près de deux ans de travail, la plupart des maires sont devenus intéressés par les possibilités que peut offrir le DOCOB. Et cette situation, cela a marginalisé les opposants de principe, ils sont obligés de laisser faire. Maintenant on rame encore. Beaucoup de clichés demeurent et je sais que le moindre petit truc peut ranimer les peurs. Et le fait que les maires soient intéressés, cela ne veut pas dire qu'ils vont voter pour le DOCOB.* »[179]

En amont des travaux de préparation des documents d'objectifs, le premier élément important a été que les acteurs locaux et notamment les élus ont constaté que les périmètres des sites n'étaient pas entièrement figés à l'issue des pré-sélections. Certains ont été corrigés, notamment lorsqu'ils intégraient des zones d'activités telluriques, à l'instar du retrait d'une zone de carrière en exploitation qui a été effectué dans le site du Gar-Cagire. D'autres modifications ont porté sur l'exclusion des bâtiments d'habitations qui avaient pu être intégrés dans un premier temps.

Cette possibilité d'influer sur les limites a été importante pour l'implication des décideurs locaux. Cependant le sujet des limites a pu demeurer dans certains cas l'objet de vives controverses, notamment dans le site du Néouvielle où il a été amené régulièrement dans le débat par les élus qui désapprouvaient le fait que les limites soient fixées une fois la transmission du site à la Commission Européenne effectuée.

[179] Entretien Chargé de mission Natura 2000, ONF Saint-Gaudens, 2001.

La participation des différentes catégories d'acteurs locaux aux travaux de préparation des documents d'objectifs a sensiblement varié selon les sites comme le montrent les tableaux ci-après. Cinquante personnes en moyenne ont participé aux ateliers dans le site du Gar-Cagire, une quarantaine à ceux du Madrès-Coronat, vingt à trente dans celui des Quiés calcaires. C'est dans le site du Néouveille que l'éventail d'acteurs a été le plus large, situation qui peut s'expliquer par le fait que le site est réparti sur trois vallées. Il y a également eu une forte représentation de certaines catégories d'acteurs dans les réunions (chasseurs et agriculteurs) et ce à plusieurs reprises. Néanmoins, la plupart des acteurs ont participé afin d'éviter d'être marginalisés.

Le fonctionnement en ateliers thématiques a partout été un atout majeur car c'est à travers eux que les acteurs gestionnaires et usagers ont commencé à percevoir dans les documents d'objectifs des outils de prospective. Dans tous les sites étudiés, ces ateliers ont recouvert les problématiques des cinq catégories d'activités gestionnaires habituellement rencontrées en montagne alpine : le pastoralisme, la sylviculture, la chasse et la pêche, les pratiques touristiques et, pour les sites du Néouvielle et du Biros, l'exploitation hydroélectrique. Il ressort de l'analyse de ces travaux un certain nombre d'éléments transversaux.

Les usagers réguliers des sites ont été très vigilants et généralement très présents dans les cellules de participation. C'est notamment le cas des fédérations de chasse mais aussi de certains organismes sportifs comme les associations de spéléologie et d'escalade, sollicitées sur de nombreux sites. Les chasseurs ont été très pointilleux sur le contenu des documents d'objectifs, notamment par crainte de voir la directive Oiseaux être immiscée dans les travaux de certains d'entre eux. La désignation du site des Quiés calcaires comme ZPS en 2003 a été froidement accueillie car les chasseurs ariégeois avaient longuement insisté cinq ans plus tôt dans les travaux d'élaboration du document d'objectifs pour prévenir cette éventualité. Celle du site du Massif du Crabère - vallée de l'Isard, située en propriété domaniale, a été effectuée en même temps mais elle a moins soulevé de problème dans la mesure où il avait été convenu, dès le début des travaux du document d'objectifs, que l'opérateur devrait ultérieurement se charger de la préparation d'un document similaire pour la directive Oiseaux.

La faible représentativité des collectivités dans les groupes de travail ne signifie pas que les élus se soient désintéressés de ce qui s'y faisait mais ils ont souvent délégué ce rôle. Certaines personnes représentaient ainsi plusieurs groupes d'intérêts à la fois et souvent représentaient également leur commune. Selon plusieurs opérateurs de sites, cette situation a pu entraîner une certaine

TABLEAU 23 - PRESENCE DES ACTEURS AUX REUNIONS DE TRAVAIL THEMATIQUES DES COMITES DE PILOTAGE DE SITES NATURA 2000

Participation des acteurs	Quiés calcaires	Madrès-Coronat	Néouvielle	Gar-Cagire	Quiers du Mas d'Azil
Nombre total de réunions	**7**	**2***	**10**	**9**	**10**
Nombre de réunions décomptées	**7**	**2**	**8**	**9**	**9**
Administrations					
Sous-Préfectures	-	-	7	-	-
DIREN	6	-	6	-	2
ONCFS	-	-	6	1	
DDAF	7	-	7	3	5
DDJS	2	-	-	-	-
Sécurité civile, Gendarmerie	-	-	-	4	1
Communes	7	2	7	8	8
Conseil Général	3	-	3	-	-
Agriculture					
ADASEA	-	-	-	2	Op
Chambre d'agriculture	1	2	3	1	2
Exploitants	-	2	6	3	4
Forêt					
ONF	3	2	5	3 (Op)**	-
CRPF	1	2	3	3	1
Exploitants privés	-	1	-	2	-
Chasse					
- Fédération	6	2	5	4	2
- ACCA / GIC	4	2	7	7	4
Pêche					
Fédération	-	2	6	-	2
APPMA	-	2	3	-	2
Associations environnementales	4	1	-	8	5***
Professionnels de la montagne	-	-	-	3	-
Associations sportives	-	2	-	6	5
Offices de tourisme	2	-	-	-	2
Ecoles	-	-	-	-	2
Sociétés et associations locales	2	-	-	-	4
Universités	-	-	-	1	-
EDF	-	-	6	-	-

Le comptage a été considéré comme positif lorsque au moins un représentant de la catégorie concernée était présent.
* Il s'agit de deux journées de réunion où furent abordées consécutivement les trois thématiques de travail
** Agents présents en sus du chargé de mission
*** ANA, co-opérateur sur le site

TABLEAU 24 - LES REUNIONS THEMATIQUES DANS LES COMITES DE PILOTAGE

	Quiés calcaires	Madrès-Coronat	Néouvielle	Gar-Cagire	Quiers du Mas d'Azil
Milieux naturels	-		-	3	-
Pastoralisme/Agriculture	2	4	4	2	3
Forêt	2	4	2	2	-
Faune sauvage-chasse-pêche	-	-	-	-	4
Activités touristiques	-	-	-	2	3
Activités touristiques et loisirs	-	-	4	-	-
Activités de loisirs et chasse	3	-	-	-	-
Chasse, pêche, fréquentation	-	4	-	-	-

mésinformation ou une rétention d'information volontaire[180], qui profitait aux opposants de principe. Nous pouvons néanmoins conclure que dans notre échantillon, la préparation et la rédaction des documents d'objectifs a été un processus inégalement participatif mais qui n'a été nulle part marqué par l'obstruction d'acteurs clefs, comme les organisations cynégétiques par exemple.

Dans les réunions des comités de pilotage et des ateliers de travail thématiques, les élus ont rapidement orienté les débats vers les implications pratiques que pouvait induire le dispositif Natura :

> *« Il faut parler des moyens financiers. Par ailleurs est-ce que ce projet va gêner les programmes d'urbanisation ? Il ne faut pas que ce soit une contrainte, que ça empêche le développement de la commune.* »[181]

> *« Nous, notre priorité, c'est que l'on a des problèmes de gestion de l'espace, d'entretien des milieux. Pour cela il faut favoriser les activités gestionnaires. Cela devrait être un boulot de Natura 2000 ça, conserver la vie en montagne. Je pensais même que l'on pourrait intervenir sur l'architecture.* »[182]

Les élus ont également fait porter la discussion sur la question des contraintes, que celles-ci soient formulées en tant que mesures spécifiques ou au travers des protocoles de suivi.

La mise en avant de la formule de la contractualisation comme outil de transaction dans le fonctionnement des sites a été à l'origine d'un contre-sens sur Natura 2000 qui a quelquefois été perçu comme un nouveau guichet financier. Dès les premières réunions des sites expérimentaux, les représentants d'usagers et de gestionnaires d'espaces ont profité de la tribune que représentaient les ateliers thématiques et les comités de pilotage pour avancer des revendications. Dans le site des Quiés par exemple, éleveurs et élus ont réclamé une aide pour le pastoralisme.

Dans le même registre, Natura 2000 a également été perçu comme un moyen de valorisation du tourisme rural. Lors de la préparation du document d'objectifs du site expérimental des Quiés de Tarascon, il fut ainsi beaucoup discuté d'un programme de restauration d'un village abandonné dans la vallée d'Ornolac. Il fut clairement dit dans les discussions qu'*« il fallait se servir du projet Natura 2000 pour faire du développement, en faisant attention à ce que l'on fait »*[183]. Dans la vallée du Biros, *« les élus n'ont pas été très dynamiques dans les réunions mais ils ont clairement pensé que Natura 2000 allait leur amener du monde et que cela allait*

[180] Entretien Chargées de mission de l'Association des Naturalistes de l'Ariège, 1999.
[181] Intervention du maire d'Ornolac, réunion de travail du site des Quiés calcaires, 19/02/1997.
[182] Entretien Technicien de la Fédération de Chasse de la Haute-Garonne, Maire de Lourde, 2002.
[183] Intervention du Directeur de l'Office de tourisme de Tarascon s/Ariège, comité de travail du site des Quiés calcaires, 19/02/1997.

tout leur payer. Ils se sont dits, c'est l'occasion de se faire financer des infrastructures touristiques »[184].

Ces interprétations ont été source de confusion lors de la préparation des premiers documents d'objectifs. Il a été difficile pour les fonctionnaires des DIREN de recadrer les débats vers des perspectives qu'il était plausible d'inscrire dans les cahiers des charges. Ils estiment qu'il y a eu « *souvent des malentendus. Des élus pensaient qu'avec Natura 2000, on allait s'occuper de tout ce qui était patrimoine rural. Ils l'ont pris d'abord comme une source de financement.* »[185]. Des chargés de mission de sites pensaient eux aussi que des lignes de financement seraient dégagées dans les DOCUP pour que les sites Natura 2000 soient prioritaires dans l'affectation des crédits destinés à la rénovation du patrimoine bâti.

Ce phénomène illustre cependant la volonté des acteurs locaux que Natura 2000 remplisse la fonction d'un instrument participant aux dynamiques socio-économiques locales :

> *« Je partage l'analyse des élus. Ce qui nous fera vivre ici c'est le tourisme. Donc il faut mettre en place ce que les gens attendent : le jardin de nature. C'est mon objectif en tant que président du SIVU, et elle est différente de la conception qui était avant mon arrivée.* […] *Cette vallée* [de Couplan] *est magnifique. On ne va pas y faire n'importe quoi mais il faut pouvoir la valoriser* […] *Natura 2000, c'est bien si cela vient participer aux projets qu'on conduit : c'est cela œuvrer pour l'écologie : diffuser la fréquentation, aménager intelligemment, à l'autrichienne. Ici* [en vallée d'Aure] *cela n'a jamais été le cas, même si on a la chance que la vallée* [de Couplan] *n'a pas été touchée depuis la construction des barrages.* »[186]

Plusieurs collectivités locales ont manifesté leur souhait que soit constitué un label Natura 2000. Le potentiel de cette labellisation sur les activités récréatives et productives a fait à l'étranger l'objet d'études dont les résultats ont été présentés comme encourageants[187]. Dans les comités de pilotage des sites du parc national des Pyrénées ayant démarré à partir de 2002, des nouveaux ateliers thématiques intitulés "développement local" ont été montés à la demande des élus et du service Développement de l'établissement. Celui-ci, tenu à l'écart du premier document d'objectifs réalisé par le parc (Néouvielle), a convenu que Natura 2000 pouvait prendre une part active à la réalisation de l'objectif qu'a dégagé l'établissement de construire des partenariats techniques plus étroits avec les gestionnaires fonciers et usagers locaux.

---

[184] Entretien Chargée de mission Natura 2000, ONF Saint-Gaudens, 2002.
[185] Entretien Chargée de mission Montagne, DIREN Languedoc-Roussillon, 2002.
[186] Entretien Président du SIVU Aure-Néouvielle, 2002.
[187] GETZNER M. & JUNGMEIER M., 2002, "Conservation policy and the regional economy : the regional economic impact of Natura 2000 conservation sites in Austria", *Journal of Nature Conservation*, n° 10.

Natura 2000, une politique de la nature redéfinie comme un nouvel instrument de pouvoir sur l'espace

Le début des travaux de préparation de la première vague de documents d'objectifs engagés en 2000 ne doit pas occulter le fait qu'après cette date, le dossier Natura 2000 a continué à être également traité au niveau départemental. Cet échelon a même été le pivot de la deuxième phase du dispositif de construction de Natura 2000. La proposition du Rapport Legrand de créer des Comités régionaux du Patrimoine naturel, chargés de « négocier les sites » sur le terrain, n'ayant pas été suivie d'effet, c'est à l'échelon départemental que s'est effectué le rapport de force entre l'Etat et les organismes gestionnaires et politiques. Les "Comités départementaux de suivi Natura 2000", structures informelles de consultation auprès des préfets, ont notamment joué un rôle important à partir de 1998.

Le fonctionnement de ces comités Natura 2000 a été relativement opaque. Il ne nous a d'ailleurs pas été possible d'avoir accès de manière officielle aux notes de services de ces réunions dans la plupart des départements ce qui constitue une grande lacune pour apprécier les jeux d'acteurs. Nous savons cependant que l'hostilité, ou tout ou moins la forte méfiance des Conseils généraux vis à vis de Natura 2000, s'y sont exprimés et que le débat a pu être dénaturé par d'autres dossiers socialement difficiles comme l'ours en Ariège et en Pyrénées Atlantiques. Le département est surtout le niveau où s'exercent les pressions des organismes catégoriels. Ce phénomène avait déjà pu être observé lors de la phase de sélection des sites.

La réalisation des documents d'objectifs a mis à jour l'existence de divergences d'appréciation et d'intérêts, au sein d'un même corps social, entre l'échelon local et l'échelon départemental. Cela a été notamment le cas chez les chasseurs. En Ariège, en Pyrénées-Orientales, les fédérations ont donné des consignes aux ACCA pour participer mais refuser de valider les documents d'objectifs. Cette stratégie s'est parfois effectuée contre l'avis de certaines ACCA qui auraient souhaité s'impliquer plus avant (Sites du Biros).

L'exemple le plus évident de ces divergences a été celui de la profession agricole, notamment des professionnels du pastoralisme. A l'origine, la perception de Natura 2000 était plutôt négative dans de nombreux endroits. Les éleveurs adoptaient au mieux une attitude passive. Un chargé de mission spécialisé dans le pastoralisme analysait ainsi que *« dans le système de représentations des éleveurs des Hautes-Pyrénées, Natura 2000 n'est vraiment vécue que comme une contrainte même si certains ont des visions pragmatiques. »*[188]. Certains représentants agricoles ont tenu des discours très durs à l'égard du dispositif Natura :

[188] Entretien Chargé de mission pastoralisme DDAF des Hautes-Pyrénées, 2002.

« On va dépenser pour le desman qui ressemble à un rat alors que les agriculteurs de montagne disparaissent […] *Des actions intéressantes avaient pourtant été engagées avec l'Article 19 en intégrant les problématiques d'environnement. Aujourd'hui avec Natura 2000, nous avons l'impression que les priorités sont inversées.* »[189]

La comparaison est intéressante à relever puisque cet éleveur, délégué d'une chambre d'agriculture, entérine dans son discours une séparation entre le volet agri-environnemental de la PAC et le dispositif Natura 2000, à une époque où les appareils syndicaux savaient que le dispositif CTE serait appelé à lui être fortement associé.

Lors des travaux de préparation des documents d'objectifs, des problèmes ont été parfois identifiés (gestion de l'habitat du grand tétras dans le Madrès, piétinement ponctuel de zones humides dans le Néouvielle), ce qui a conforté le sentiment d'inquiétude au sein de la profession. Pourtant les opérateurs ont rapidement démontré que beaucoup d'enjeux écologiques étaient liés à la diminution des activités pastorales et que les documents d'objectifs devaient encourager leur préservation voire l'augmentation des cheptels. Dans des secteurs où la pratique de l'activité pastorale est difficile du fait de la forte dynamique d'enfrichement, comme dans le massif du Madrès, les éleveurs ont vu en priorité dans Natura 2000 non pas un intéressement financier mais un outil utile pour améliorer leurs conditions de travail et accroître leur activité[190].

Comme nous l'avons déjà fait remarquer dans le Chapitre Quatre, il s'est créé autour de Natura 2000 une césure entre les deux parties de la chaîne. A l'Est s'est effectué un investissement progressif des organisations socio-profesionnelles. A l'Ouest, Natura 2000 a été perçu comme une menace susceptible de remettre en cause les pratiques et les modes d'organisation traditionnels de la gestion de l'espace montagnard[191]. Cette réaction n'est d'ailleurs pas spécifique au dispositif Natura comme le fait remarquer un technicien de la DDAF :

« Je crois qu'il y a parfois un affichage politique de certains professionnels des OPA qui masque très largement le point de vue des agriculteurs qui vivent sur le terrain les sites Natura. On a bien souvent un décalage, assez net, entre la position des agriculteurs et celle de la Chambre d'agriculture et des OPA d'une manière générale. »[192]

Le cas du pastoralisme souligne les implications d'un dispositif tel que Natura 2000 dans la structuration des rapports d'interdépendances entre acteurs

[189] Intervention de Noël Fourtine, Représentant des éleveurs CA 65, réunion du Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées, 03/11/1998.
[190] Compte-rendus du comité de pilotage du site du Madrès-Coronat 1997.
[191] Compte-rendus du comité de pilotage du site du Néouvielle 2001.
[192] Entretien Chargé de mission Interface Agriculture/Natura 2000, DIREN Midi-Pyrénées, 2001.

gestionnaires de l'espace montagnard. Dès la fin du programme expérimental, Natura 2000 a commencé à être considéré à la fois comme un outil de pouvoir mais aussi comme un marché ce qui a inauguré une compétition parmi les acteurs ingéniriques du monde rural. Des organismes techniques agricoles, forestiers, mais aussi des établissements publics (nous en avons déjà fait mention au sujet de l'ONF), se sont positionnés sur des appels d'offre d'opérateurs. Ce phénomène a parfois suscité d'autres confrontations. Dès 1999, l'ancien directeur du parc national des Pyrénées s'était positionné sur la légitimité de l'établissement à intervenir sur Natura 2000. Il souhaitait que le parc se rende rapidement maître de l'élaboration de ces documents. Cette position s'est confrontée à d'autres systèmes de pouvoir : son engagement lui a été reproché par beaucoup d'élus dont le président de l'époque, Jean Lassalle, hostile au dispositif Natura. Le fonctionnaire de la DIREN chargé des relations avec le parc avait constaté lui-même qu'« *au sein du Conseil d'Administration* [du PNP], *beaucoup d'élus n'ont pas accepté à l'époque qu'il y ait eu cette automaticité entre la zone centrale et les sites Natura 2000* »[193].

Dans les Hautes-Pyrénées, la préparation du document d'objectifs du massif du Néouvielle a d'ailleurs été suivie avec attention dans les autres vallées. Cette expérience a été présentée comme une réussite par l'administration. Il faut comprendre par là qu'elle n'a pas donné lieu à des confrontations majeures entre catégories d'acteurs. Les élus locaux expriment *a contrario* leur profonde réserve car, de leur point de vue, les résultats obtenus à travers ce document sont maigres et ne compensent pas la nature du dispositif :

> « *Ce que je déplore en fait, c'est toute la procédure* […] *La définition du périmètre, on est tous* [les élus] *contre. Nous, on voulait le circonscrire à la réserve et au parc.* […] *Surtout, il y a ce problème d'immutabilité des décisions et on est vigilant sur le maintien des activités.* […] *Quant aux actions prévues, il y a les fiches-actions mais c'est bien maigre par rapport aux enjeux du site.* […] *L'aménagement du vallon d'Estibère est une nécessité : ce serait un espace de repli pour le berger. Il nous faut prendre en considération la dimension humaine. Or, le parc a un double discours : il milite pour le pastoralisme mais quand on trouve un endroit sous-équipé, il s'y refuse. Alors il se retranche derrière le CNPN et les petites phrases assassines du plan de gestion* [de la réserve]. »[194]

La préparation du document d'objectifs n'a pas permis d'aplanir les conflits de pouvoir entre le parc et les communes, illustrées par le maintien de polémiques notamment au sujet de l'utilisation du vallon d'Estibère. Le parc n'est pas parvenu à dissiper ce différend à travers le processus Natura. Il s'est retrouvé en porte-à-faux

[193] Entretien Chargé de mission Protection et gestion de l'espace Pyrénées bigourdanes, DIREN Midi-Pyrénées, 2001.
[194] Entretien Maire et Conseiller général de Vielle-Aure, 2002.

devant le refus des communes de valider le document d'objectifs. Certains agents estiment « *qu'en raison du différend au sujet du DOCOB, le parc national est prêt à accepter de renégocier le plan de gestion de la réserve*. »[195], c'est-à-dire le véritable objectif des communes puisque le plan de gestion d'une réserve naturelle est considéré par l'administration et l'appareil judiciaire comme un document de rang supérieur.

Cette situation n'est pas propre au site du Néouvielle. Malgré leur participation aux travaux d'élaboration des documents d'objectifs, peu d'élus ont été prêts à s'engager plus avant et à voter pour valider la démarche. Jusqu'en 2003, le seul document d'objectifs qui a été validé fut celui du Madrès-Coronat approuvé dès janvier 1998 mais où la phase d'application avait été cependant découplée de l'adoption du document d'objectifs proprement dite. Sur ce site expérimental, il a été décidé par le comité de pilotage que chaque commune serait libre de voter séparément pour la mise en œuvre d'actions ou de ne pas le faire. L'aspect de la prise de décision a donc été laissé aux pouvoirs politiques locaux. Les engagements se sont faits progressivement (quatre communes dès 1998 suivies de quatre autres entre 1999 et 2000). Le cas du Madrès-Coronat pourrait être anecdotique en raison du caractère expérimental de son document d'objectifs mais l'absence de méthodologie précise sur le fonctionnement des sites après approbation du document d'objectifs s'est maintenue depuis.

Beaucoup d'acteurs ont exprimé leurs doutes sur la mise en pratique des documents d'objectifs en raison des moyens nécessaires. L'évaluation financière des actions envisagées a porté sur des volumes financiers importants. Pour la durée d'exercice des documents d'objectifs (six ans), elle a par exemple été chiffrée à 207 k€ pour le site du Néouvielle mais elle est beaucoup plus élevée dans un site de grande superficie comme le Madrès-Coronat (1 473 k€).

Outre les différences de taille, ces écarts soulignent les divergences dans les objectifs entre opérateurs et entre sites. Les approches du rôle du document d'objectifs ont ainsi divergé. Le responsable du projet sur le Néouvielle considérait que « *les premiers DOCOBs* [étaient] *des outils de mise à niveau des connaissances* » et que « *dans ces conditions il ne faut pas se donner comme postulat que le document d'objectifs doit nécessairement se traduire par un certain nombre de consignes de gestion nouvelles par rapport à ce qui se pratique* ». Ce site est financé essentiellement par le Plan de gestion de la réserve naturelle et les contrats agri-environnementaux. *A contrario* dans le haut-Conflent, l'expérience du document d'objectifs a été vue par l'opérateur comme une chance pour fédérer les acteurs :

[195] Entretien Chef de Secteur, Parc national des Pyrénées, 2001.

« On est dans un secteur où on a besoin d'initiatives. Il faut profiter de l'opportunité qu'offre un dispositif comme Natura pour faire des choses. Il y a des outils à mobiliser dans la mouvance : LIFE, le CTE, le FGER. On a proposé des actions concrètes par le système des conventions sur chaque thématique. »[196]

L'utilisation pratique du document d'objectifs est un point qui apparaît de manière récurrente dans les entretiens :

« Le problème de l'après DOCOB, c'est un peu ce qui freine les gens et les structures. On a du mal à voir où on va. On ne peut pas s'engager car on manque de grands objectifs dans lesquels on puisse naviguer. En clair, on ne produit rien de vraiment positif en faisant un DOCOB. Cela coûte 700 milles balles et on ne produit rien. Oui bon, on a l'inventaire c'est vrai. […] *Cette histoire, je constate que c'est d'abord du bricolage.* […] *Il faut qu'il y ait des structures animatrices sinon cela va rester un truc administratif, cela sera abstrait et cela n'évoluera jamais. Surtout pour les sites de montagne. On a besoin de gestion.»*[197]

Ce technicien cynégétique remet en cause la pertinence d'une action dépourvue d'application pratique. Des débats se sont engagés sur la mise en place des futurs organismes gestionnaires des sites Natura 2000. A la suite d'une étude juridique effectuée à la demande de la DIREN, a été évoquée pour le site du Madrès-Coronat l'idée d'un GIP, « *un outil souple, évolutif, bien adapté à la configuration locale* ». Pour le site du Canigou, l'ONF préférerait une intercommunalité, « *la seule formule crédible pour que l'intérêt général transparaisse* ». Un syndicat mixte a été créé entre le SIPARC, l'ONF et le Conseil Général. Pour le site du Mas d'Azil, c'est en direction des gestionnaires propriétaires et principalement des agriculteurs et des éleveurs que l'ADASEA de l'Ariège regardait, proposant la formation d'un syndicat foncier. Cette diversité traduit une autre source de complexité dans l'application du dispositif Natura 2000. Elle met en exergue la difficulté de trouver les formules adéquates permettant de prendre en compte les spécificités territoriales.

Les situations les plus problématiques sont cependant celles où se détache de par son statut un "gestionnaire naturel". C'est le cas des sites dont le parc national est l'opérateur technique. Une majorité d'entre eux est à cheval entre le parc et sa zone périphérique. Les collectivités locales veulent éviter que la mise en œuvre des documents d'objectifs ne serve de vecteur à une extension des prérogatives du parc. Dans les sites du Haut Couserans se pose un cas de figure inverse. L'ONF y est le principal ou l'unique gestionnaire foncier. Les collectivités auraient souhaité que l'élaboration des documents d'objectifs et leur mise en œuvre leur permette de participer plus directement à la gestion des domaniaux. La question de la désignation

[196] Entretien Conservateur de la Réserve naturelle de Nohèdes, 2000.
[197] Entretien Technicien de la Fédération de Chasse de la Haute-Garonne & Maire de Lourde, 2002.

des gestionnaires de sites réitère celle des opérateurs. Dans un site du piémont commingeois qui a démarré au printemps 2003, la DIREN Midi-Pyrénées a fait le pari de confier à une intercommunalité ce rôle. Les collectivités réclament cette possibilité parce qu'elles comprennent les enjeux qui se placent derrière, en matière d'organisation de l'espace mais aussi de dynamiques socio-économiques. Cette initiative est « *jugée très intéressante par l'administration* » mais elle souligne l'entrisme opéré par les structures de pouvoir.

Les travaux de préparation des documents d'objectifs ont mis en avant le fait que le seul affichage d'une gestion participative pour conduire la "mise en protection" de la nature n'est pas suffisant pour mobiliser les acteurs gestionnaires et usagers. Pour beaucoup d'entre eux, c'est au départ le caractère de nécessité qui les a conduit à participer à ces travaux. S'ils ont accepté les procédures d'élaboration des documents d'objectifs, gestionnaires, usagers et décideurs ont largement manifesté leur rejet de toute forme de régulation hétéronome sur les sites Natura 2000. Leurs discours et leurs attitudes ont illustré une nouvelle fois le fait que lorsqu'une démarche de "mise en protection" repose sur une initiative qui n'appartient pas aux acteurs locaux, le périmètre est toujours identifié comme un maillage subi.

L'analyse fait remonter les enjeux de pouvoir qui se sont manifestés autour de Natura 2000. Le dispositif a été perçu comme une menace par les institutions de l'échelle départementale car la nature participative de son processus et la mise en place de structures d'animation des sites peuvent tendre à les marginaliser. Les régulations de pouvoir qui opèrent à l'échelon départemental prouvent que ce niveau hiérarchique reste un pivot essentiel dans "la possibilité de faire" en matière de problématiques environnementales. A travers les processus d'élaboration de documents d'objectifs, ce système a cependant été mis en balance avec les niveaux de contre-pouvoir local et dans une moindre mesure du niveau régional.

Il faut également comprendre que les expériences pyrénéennes d'élaboration de documents d'objectifs n'ont pas été vraiment conflictuelles parce que les sites choisis ne sont pas concernés par des problématiques de dégradation mais plutôt par des dynamiques de milieux. Les enjeux de gestion ont relevé soit de la conservation d'un état stationnel soit de la détermination d'un choix dans l'évolution de certaines parcelles. Cette situation écologique a assurément permis d'éviter la nécessité de faire appel à des mesures excluantes et d'engager des polémiques quant à de nouvelles utilisations d'outils à caractère réglementaire. Cela ne doit pas voiler les réussites de l'expérience. Le fait que Natura 2000 ait été initié dans le conflit a été stimulant pour la logique de participation sociale et de mise en relation des acteurs. Cela n'a pas été à l'évidence un facteur limitant et dans plusieurs cas, le dispositif a

favorisé l'apparition ou la consolidation de micro-organisations de gestion de l'espace montagnard autour des problématiques environnementales.

CONCLUSION

A travers l'analyse de la construction sociale de la mise en protection de la nature en pays de montagne, il apparaît que celle-ci y est devenue un outil de l'émancipation du local. Les principaux acteurs non étatiques intervenant dans l'affectation de l'espace montagnard : gestionnaires (forestiers privés, éleveurs), usagers (chasseurs) et décideurs (élus locaux, commissions syndicales, *mancomunidades*), veulent que l'application des politiques de la nature s'ajustent aux besoins et aux modes de régulation traditionnels propres aux configurations locales. En définitive, ils souhaitent engager avec les acteurs publics de l'environnement (administrations, établissements publics) une relation de négociation plus que de concertation, car c'est une forme de régulation plus difficile à gérer et plus contraignante dans ses implications pratiques (relationnelles, interdépendances).

Ils trouvent finalement leur compte dans les dernières générations de dispositifs, dont l'assise juridique est plus souple et la fonction de contrainte fondée sur une négociation participative. La conjugaison entre les objectifs politico-administratifs formulés par l'échelon régional, le souci de reconnaissance de certains acteurs (chasseurs mais aussi éleveurs), le désir d'une maîtrise accrue de l'espace local et le souci de faire émerger des projets palliatifs à la fonctionnalisation de la montagne des élus, explique le succès de ces formules : réserves volontaires, parcs naturels et même l'acceptation de Natura 2000 dans certains secteurs des Pyrénées françaises, après des débuts conflictuels.

La protection de la nature a été un moyen de réorganiser le local pour dynamiser l'espace collectif. Les formes en ont été sensiblement différentes en France et en Espagne. En France, ce processus s'est construit autour de petites unités, par l'utilisation des outils de type réserves naturelles (classées puis volontaires) ou d'autres dispositifs aboutissant à des configurations équivalentes (réserves nationale de chasse et par certains aspects, les sites Natura 2000) ; l'expérience des documents d'objectifs a étendu cette approche. En Espagne, c'est au contraire par la création de parcs naturels de grande superficie, d'abord dans le cadre de processus régionaux essentiellement administratifs d'affirmation de compétences puis dans celui du développement rural, que cette dynamique s'est enclenchée et qu'elle a aujourd'hui pratiquement gagné toutes les grandes vallées

intérieures et les zones de piémont. Les dispositifs plus anciens et notamment les parcs nationaux, leaders sur le plan symbolique mais dont les systèmes de régulation ont été rendus obsolètes par la complexification née du modèle de multifonctionnalité de la montagne, ont été amenés à s'adapter car remis en cause (crise du parc national des Pyrénées, querelles sur les systèmes de compétences dans les parcs espagnols) et parfois menacés d'imploser. Depuis vingt ans, il y a eu dans les Pyrénées une prédominance croissante de l'espace politique dans la structuration des dispositifs de protection, qui n'est cependant pas dépourvue de travers, car l'attitude revendicative des gestionnaires et décideurs locaux conduit parfois à une forme d'endocentrisme exagéré, source de blocages temporaires.

L'action de certains milieux associatifs, nourris des conceptions de l'écologie humaine, est encore peu visible, malgré des entreprises audacieuses. C'est parce qu'elle touche à la limite symbolique de la relation entre l'action de protéger et celle d'utiliser la nature, et vient poser les contradictions des systèmes préexistants. C'est aussi parce que l'action de ces "acteurs-innovants" veut privilégier la concertation, la voie la plus difficile mais que dont on peut penser qu'elle est la plus opérationnelle sur le long terme. Les référentiels sectoriels sont encore suffisamment ancrés dans le registre des logiques antagonistes du développementalisme et du conservationnisme idéalisé et leur poids particulièrement prégnants sur les relations d'acteurs, pour autoriser une acculturation symbiotique. L'identitaire pyrénéen ne se construit pas encore autour de la protection de la nature ou lorsque cela est le cas, c'est autour d'une protection institutionnalisée, qui n'est pas forcément une alliée dans ces démarches de reconstruction du lien social, tout comme ne l'est pas la démarche du naturalisme professionnalisé, créateur de ses propres espaces, dont le substrat est construit sur une relation mercantile à la nature protégée. Cependant les écarts des pratiques mais aussi entre les représentations se comblent petit à petit, du fait de la plus grande mixité des sociétés locales, et de la "conscientisation" progressive des gestionnaires et usagers des espaces montagnards aux enjeux de la multifonctionnalité.

CHAPITRE HUIT

LA NATURE PROTEGEE COMME RESSOURCE TERRITORIALE EN MONTAGNE

INTRODUCTION

A l'instar des processus industriels caractéristiques des aménagements de l'époque fonctionnaliste, la protection de la nature a elle aussi contribué à « *l'accumulation d'espaces-produits en montagne* », selon l'expression consacrée par Jean-Paul Guérin[198]. Devenue à la fois un élément du paysage social et fonctionnel de la montagne, un support de communication de la sphère publique comme de la sphère privée et un outil de régulation des usages, la protection de la nature recouvre des fonctions variées et souvent mêlées au sein d'un même espace. Aujourd'hui, elle ne caractérise plus seulement dans l'espace ce qui relève de « *l'exemplaire* », du « *remarquable* » ou du « *pittoresque* ». Elle est un vecteur de sa gestion et, pour certains acteurs, de sa représentation. En s'affirmant comme un champ de l'action sociale, la protection de la nature est devenue aujourd'hui un des éléments structurants de la construction territoriale en zone de montagne.

L'objectif de ce dernier chapitre est de compléter l'analyse des processus de construction et de structuration des dynamiques territoriales mobilisant la protection de la nature, à travers l'étude de la notion de "valorisation de la nature protégée". Les références toujours plus nombreuses qui sont faites dans les discours à cette expression en ont fait une véritable axiomatique normative de l'intégration de la protection de la nature dans les modes de gestion de l'espace montagnard. Elles témoignent en tout cas de l'affirmation d'une conception résolument anthropocentrée de la démarche de "mise en protection" de la nature. Cependant que recouvre t-elle exactement ? Pour étudier la complexité de cette notion et dans un souci heuristique, nous avons estimé adéquat d'utiliser la notion de ressource car nous pensons que les sociétés organisent leurs territoires à travers les processus de construction des ressources. Cette approche devrait permettre de mieux cerner les mécanismes d'appropriation, de conflit et de régulation dont est l'objet la protection de la nature en qualifiant son rôle dans la relation entre la gestion de l'espace et les dynamiques de la construction territoriale.

Ce dernier chapitre est organisé en quatre sections. Nous allons tout d'abord déterminer plus précisément comment la protection de la nature constitue une

[198] GUERIN J.-P., 1984, op. cit.

forme de ressource et ce que nous entendons décliner derrière cette acception. Nous éprouverons ensuite la pertinence de nos interrogations à travers l'analyse de trois systèmes. Nous analyserons en premier l'utilisation de la protection institutionnelle comme ressource financière par les acteurs locaux, à travers l'étude des dispositifs de subvention associés aux parcs naturels. Nous nous intéresserons ensuite à la construction des stratégies de micro-développement local conduites au moyen des "réserves communales". Enfin, nous analyserons le cas de différents processus de patrimonialisation de la nature protégée comme outils d'émergence d'une action collective pluri-acteurs et de construction de territoires de projets.

8.1. LA FONCTION DE RESSOURCE DE LA PROTECTION DE LA NATURE

La signification sociale des démarches de "mise en protection de la nature" a historiquement varié en fonction des époques et de la culture législative et ingénirique propre à chaque pays. Dans le contexte de globalisation du référentiel de marché, l'interprétation de la valorisation de la protection de la nature tend de manière croissante à lui conférer le statut de nouvel agent dans le jeu de régulation économique. Toutefois, ce n'est pas seulement cette acception que nous souhaitons explorer ici. A travers l'utilisation de la notion de ressource, nous proposons d'étendre l'analyse de la valorisation de la nature protégée à l'ensemble des aspects de la construction du développement territorial.

8.1.1. UNE APPROCHE DE LA NOTION DE RESSOURCE PAR LES INTERROGATIONS DE L'ECONOMIE TERRITORIALE

A travers une approche élargie de la notion, l'écologue François Ramade définit ainsi une ressource comme :

> « *Une forme d'énergie et (ou) de la matière qui est indispensable au fonctionnement des organismes, des populations et des écosystèmes. Dans le cas particulier de l'humanité une ressource correspondra à une forme d'énergie ou de matière indispensable pour assurer les besoins physiologiques, socioéconomiques et culturels aussi bien au niveau individuel que collectif* »[199].

Les ressources sont vues comme l'ensemble des moyens dont l'homme dispose pour son usage, moyens qui s'inscrivent dans un processus de production de biens et de services. Les théories économistes des ressources conçoivent en effet une

[199] RAMADE F., 1981, *Ecologie des ressources naturelles,* Masson.

"ressource naturelle" comme un facteur de production à part entière mais reconnaissent que la plupart des ressources naturelles ont des caractéristiques qui les rendent très proches de la notion de capital[200].

En économie classique, les éléments naturels sont singularisés comme des ressources mobilisables dès que l'homme s'attache à en extraire et façonner des usages produisant des biens matériels ou immatériels pourvus d'une valeur. Estimer avec précision la valeur des "ressources naturelles" pose problème notamment en raison de la difficulté technique à pouvoir quantifier et qualifier l'intégralité des bénéfices fournis et de leur variabilité dans le temps et dans l'espace[201].

Les économistes désignent sous l'appellation d'actifs naturels[202] les produits de l'exploitation des "ressources naturelles". Pour les économistes, la valeur d'un actif se définit à travers les différentes formes de sa valorisation comme bien. La particularité des actifs naturels doit tenir compte de leur statut d'artefacts hybrides, naturels et sociaux, mais l'approche économétrique traditionnelle privilégie la fonction biophysique de la nature en insistant sur le potentiel productif matériel immédiat qu'elle représente. Les "ressources naturelles" sont considérées comme des potentiels mobilisables par la collectivité, approche illustrée à travers la métaphore de la dotation factorielle inégale des territoires[203]. On perçoit néanmoins l'originalité des ressources associées, liées à ce caractère d'interface.

Depuis les années 1980, de nombreux économistes de l'environnement se sont posés la question de savoir comment appréhender la protection de la nature en terme de valeur. La "mise en protection" de la nature est ainsi considérée comme un actif complexe car elle recèle des formes de valeur qui ne sont pas uniquement liées à son utilisation. Plusieurs approches ont été édifiées et expérimentées pour la qualifier plus précisément. En proposant des méthodes d'analyse coûts/bénéfices, celle de l'évaluation contingente[204] qui s'est imposée comme l'un des outils d'évaluation des bénéfices environnementaux les plus courants, a été mobilisée dans de nombreuses études, notamment par les institutions internationales de protection[205], pour justifier la notion de valorisation et légitimer le développement du champ de l'économie de la conservation.

---

[200] FAUCHEUX S. & NOEL J.-F., 1995, *Economie des ressources naturelles et de l'environnement*, Armand Colin, 370 p.
[201] COMOLET A., 1994, *L'évaluation et la comptabilisation du patrimoine naturel*, L'Harmattan, 285 p.
[202] GODARD O., 1994, "Le développement durable, paysage intellectuel", *Nature, Sciences, Sociétés*, n° 2, p. 309-322.
[203] COLLETIS-WAHL K., 2002, "Latence et spécification des facteurs de production. Quel rôle dans le développement régional ?", *Revue canadienne des sciences régionales*, t. XXV, p. 103-116.
[204] AMIGUES J.-P., DESAIGUES B. & H. VUONG Q., 1996, "L'évaluation contingente : controverses et perspectives", *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 39-40, p. 123-150.
[205] L'exemple de l'ICOMOS est éloquent (cf. OST Ch. & VAN DOOGENBROEK N., 1999, *Report on economics of conservation - an apraisial of theories, principles and methods*, ICOMOS, 102 p).

Cependant, nous avons constaté le besoin de nous affranchir d'une approche strictement monétarisée de l'évaluation de la valorisation de la protection. Celle-ci apparaît trop restrictive pour notre problématique car elle emploie une grille d'interprétation qui ne nous semble pas adéquate pour prendre en compte l'ensemble des éléments et des dynamiques intervenant dans la gestion de l'espace. La monétarisation de la nature opère notamment un transfert de la notion d'usage, qui est attachée à l'espace, à celle de service, qui est elle attachée à l'idée de valeur, ce qui ne permet pas de prendre en compte un nombre importants d'éléments intervenant dans la régulation des jeux d'acteurs. A contrario, nous avons trouvé dans l'approche constructiviste de la notion de ressource, le support théorique approprié.

L'interprétation de la notion par les théoriciens de l'économie territoriale suggère qu'une ressource existe comme processus relationnel entre un acteur et un objet, dans l'optique d'une production. Maurice Allefresde a posé la nécessité de définir une ressource comme « *un concept interprétatif* »[206], en insistant sur l'importance de ne pas se cantonner à une vision utilitariste de la notion. Olivier Godard définit « *le concept de ressource comme un concept d'interface entre processus sociaux et processus naturels, saisissant l'articulation entre la production sociale et la reproduction écologique* »[207]. Ainsi une ressource n'est pas seulement exploitée : elle est d'abord fabriquée. C'est là que réside son intérêt pour notre analyse car, ainsi considérée, la notion de ressource permet de relier l'espace aux acteurs, d'expliciter leurs comportements et d'apprécier les relations et les inférences entre les agents sociaux. L'approche constructiviste, notamment définie par Claude Raffestin[208], va plus loin encore. Elle implique trois dispositions :

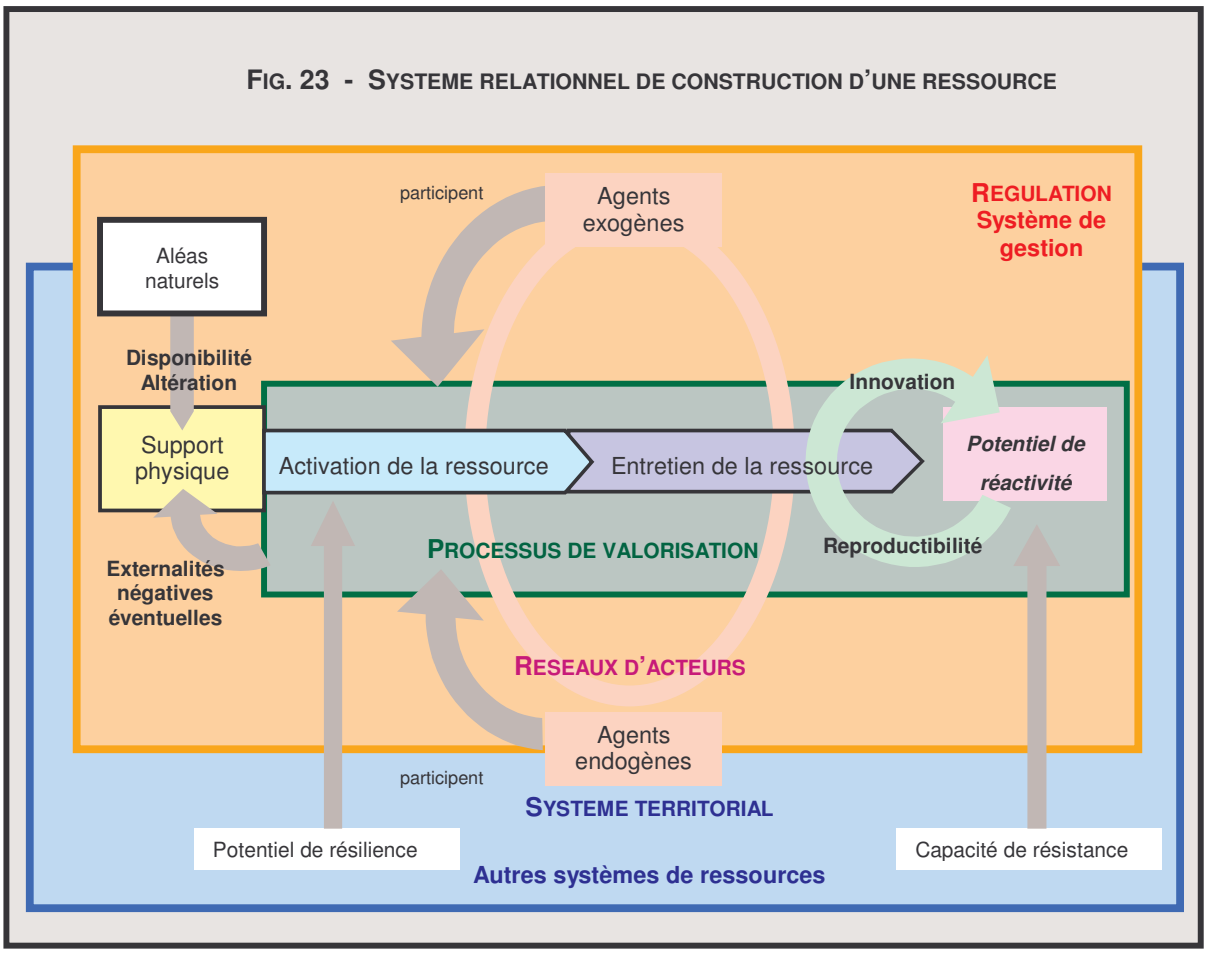
- C'est le processus d'activation qui fait ressource. En mobilisant l'approche constructiviste de la notion de ressource, celle-ci n'est pas d'emblée considérée comme un bien qui fait l'objet d'une compétition pour son appropriation et dont la régulation est opérée par le seul marché mais comme un processus relationnel qui fait système. Une ressource n'est donc pas un simple flux de valeur. Elle est un processus qui repose sur l'activation d'une relation spatialisée animée par un groupe d'acteurs plus ou moins étendu ; elle se construit autour de l'organisation d'un système relationnel.
- La ressource est un processus réflexif. Elle n'a pas de logique en soi, elle n'est pas une propriété intrinsèque à un élément. Son activation dépend d'une part des représentations et des pratiques des acteurs et d'autre part de leurs besoins et

[206] ALLEFRESDE M., 1987, "Développement local et ressources locales (vers une redéfinition du concept de « ressources locales »)", *Bulletin de la Sté languedocienne de Géographie*, t. 21, fasc. 3-4, p. 291-297.
[207] GODARD O., 1980, op. cit.
[208] RAFFESTIN Cl., 1980, op. cit.

de leurs situations. La fonction de ressource est de faire ressource pour un acteur et non pas d'être une ressource potentiellement valorisée par tel acteur. Une ressource ne peut donc pas être prédéterminée.

- Le système relationnel de construction de ressource est un processus adaptatif puisque la régulation est par nature dynamique, fonction des agents (sociaux et naturels) qui y participent et donc de l'évolution éventuelle de leur nombre, de leur état (actif ou passif), de leur capacité d'influence, de leur relation avec les autres groupes, de leurs techniques et de leurs besoins. La fonction de ressource est donc évolutive. Une ressource mute avec l'évolution des éléments constitutifs de son processus de régulation et peut être amenée à disparaître.

FIG. 23 - SYSTEME RELATIONNEL DE CONSTRUCTION D'UNE RESSOURCE



La construction des ressources dépend de conditions de reproductibilité soumis aux forces de résistance[209] et de résilience[210] développées par le système relationnel. Dans la perspective d'une approche constructiviste, la distinction entre

[209] Etendue ici comme expression d'un rapport de pouvoir (RAFFESTIN Cl. & BARAMPAMA A., "Espace et pouvoir" **in** BAILLY A. (coord.), 2001, Les concepts de la géographie humaine, Armand Colin, coll. U.).
[210] Capacité d'intégration de la perturbation par un système mise en rapport avec le maintien de la structure qualitative de ce système. Cf. ASCHAN-LEYGONIE Ch., 2000, "Vers une analyse de la résilience des systèmes spatiaux", *L'Espace géographique*, n° 1, p. 64-77.

approche générique et spécifique des ressources posée par les économistes[211] n'a pas de signification. Une ressource n'est pas nécessairement un processus original et bien souvent, la construction d'une ressource s'inscrit dans un processus de filière déjà existant. La spécification correspondrait ici aux caractères propres de singularité que recouvre un processus localisé. La notion de ressource envisagée comme système relationnel permet en définitive de réexplorer les quatre dimensions de notre modèle référent d'analyse de la construction du développement territorial :

L'identité territoriale. Le lien entre territoire et ressource, qui sont tous deux des objets construits, apparaît évident. La perception qu'ont les acteurs de leur environnement influe sur leur manière d'appréhender les usages de l'espace de leur propre groupe ainsi que ceux des autres groupes et a donc une incidence directe sur leur sensibilité à l'innovation. En outre, étant appropriée, une ressource est également à l'origine d'un processus de discrimination sociale. On comprend dès lors que, dans le fonctionnement du processus, le facteur de résistance n'est pas seulement une extension négative de la relation. Il est important car il nourrit la subjectivité du territoire. En résistant à l'action des agents du changement, l'acteur se construit car la confrontation à l'altérité renforce l'identité.

Les réseaux d'acteurs et la gouvernance. La construction d'une ressource agit sur la coordination entre les groupes d'acteurs dont elle souligne les relations d'interdépendance, ce que les économistes traduisent comme le champ mesoéconomique. La pérennisation des systèmes de ressources qui confèrent aux usagers et aux gestionnaires le statut d'acteur est une donnée indispensable du jeu de régulation. Les stratégies et les pratiques des acteurs se situent d'abord dans une logique utilitariste qui leur implique d'assumer et de garantir autant que possible leur reproductibilité propre, et donc de chercher à conserver la maîtrise des systèmes de ressources participant à la construction de leur rôle d'acteur. Ce mécanisme repose sur deux paramètres :

- La part d'autonomie qu'est en mesure de posséder l'acteur dans les relations de pouvoir (entendues ici comme la "zone d'incertitude" dans le fonctionnement d'une relation).
- Les conditions de son accès aux matériaux et aux supports nécessaires à l'entretien des systèmes de ressources sur lesquels il construit sa légitimité et son action.

Dès lors, le fait qu'il existe des conflits dans l'appropriation de l'espace n'est pas négatif en soi. Ces conflits sont le reflet des dynamiques de construction territoriale et leur existence est même le témoin d'une bonne dynamique

[211] PECQUEUR B., 2002, "Dans quelles conditions les objets patrimoniaux peuvent-ils être supports d'activités ?", *Montagnes Méditerranéennes*, n°15, p. 123-127.

territoriale[212]. Ce sont des éléments indispensables de la réactivité des systèmes de construction de ressources. L'important est qu'il existe des outils pour que la collectivité soit en mesure de les réguler.

La construction du système territorial. Nous avons vu qu'un système territorial correspond à la production d'une discrimination spatiale au moyen notamment de l'édification d'une structure spatiale signifiée. Celle-ci se caractérise par ses modes de régulation, ce qui ici transparaît au travers des interactions existantes entre ses éléments, relevant de l'informatif (mise en connaissance) et du pouvoir (interdépendances entre acteurs). Bernard Pecqueur et Véronique Peyrache-Gadeau estiment d'ailleurs qu'« *un système territorial se caractérise par la manière dont il organise la gestion ou la création de ses ressources* »[213]. La construction d'une ressource nouvelle marque une déflexion, une divergence dans la construction du territoire. Elle aide à identifier ce qui fait projet de territoire pour les acteurs.

Il existe des interdépendances entre acteurs nées de la construction des ressources et de leur enchevêtrement. En zone de montagne par exemple, la plupart des systèmes de ressource sont interdépendants du fait des relations mécaniques directes entre les différents étages et des formes de l'organisation sociale de l'espace. Prenons pour illustration le cas d'une ressource cynégétique courante en zone de montagne tempérée : la chasse au sanglier. L'organisation et l'utilisation de cette ressource agit, par le niveau de prédation qui est exercé sur les populations de sangliers, sur le rendement et la qualité des cultures fourragères produites en vallée. Celle-ci est en rapport avec la viabilité socio-économique d'un type d'exploitation agropastorale et de filière agricole, dont le dynamisme a une incidence d'une part sur l'utilisation des parcours en altitude (dynamique d'évolution des milieux et niveau d'érosion des pelouses utilisées par les sports d'hiver), d'autre part sur la production d'un type de paysage montagnard champêtre support d'une imagerie marchande. Dans ce processus, le mode d'interaction ne repose pas nécessairement sur une concertation. Le système relationnel peut être dissymétrique, établi sur une relation de domination voire de conflit.

La durabilité. Cette dimension est à considérer à deux niveaux de lecture. En premier lieu, une ressource perd de sa raison d'être à partir du moment où l'évolution des modes de valorisation de l'espace fait émerger un substitut. L'apparition de ce substitut peut signifier la fin programmée de la filière de valorisation fondée sur la ressource qu'il remplace. Dans certains cas, l'anomie

---

[212] GARCIA A. & MARTIN ESCUDERO A., 2003, "La protection de l'environnement en tant qu'outil de prévention des conflits" **in** CONSEIL DE L'EUROPE, *Conférence sur l'Environnement, le Développement durable et l'Ethique*, Palais de l'Europe, Strasbourg 14-15/04/2003.

[213] PEYRACHE-GADEAU V. & PECQUEUR B., 2003, "Les ressources patrimoniales : une modalité de valorisation par les milieux innovateurs de ressources spécifiques latentes ou existantes", Colloque du Groupe de Recherche sur les Milieux innovateurs, La Neuveville, 26-27/04/2002.

territoriale peut suivre la désintégration de certains systèmes de ressources. Cette hypothèse interroge la viabilité du processus relationnel dans la durée. Les potentiels de reproduction, d'amélioration et de transformation sont des paramètres déterminants pour assurer la pérennisation d'un système relationnel de ressource passant au besoin par une mutation.

L'impact du processus relationnel de construction de ressource doit également être mis en perspective avec le fonctionnement des écosociosystèmes. L'allocation de l'espace a des effets qui se traduisent par un coût pour la collectivité et une incidence sur les mécanismes physiques. Les processus de construction de ressources peuvent être classifiés selon trois grands types de référentiels de pratiques :

L'approche déprédatrice est dominée par un référentiel consumériste de la notion de ressources, fondé sur la notion d'exploitation[214] et par une interprétation fonctionnaliste du rapport nature/société. Elle correspond à ce que Olivier Godard définit comme la conception minière de l'exploitation des ressources[215]. Dans ce contexte, la valorisation du patrimoine naturel s'inscrit dans des temporalités courtes car elle est effectuée dans la perspective de bénéfices immédiats. Le potentiel de réactivité est faible car le système relationnel est verrouillé, son fonctionnement étant dominé par une vision de court terme fondée sur la maximalisation des rendements. Cette forme d'organisation lui permet de développer durant un certain temps une forte capacité de résistance pour se maintenir en l'état.

L'approche préservationniste se caractérise par la mise en place de dispositifs de régulation fortement structurés. La valorisation de la matière demeure principalement guidée par des considérations sociocentrées telles que la préservation de systèmes sociospatiaux ou l'assurance d'une satisfaction de besoins précis. L'intégration des systèmes écologiques constitue un élément de la régulation dans la mesure où elle est identifiée comme un agent de la préservation du système relationnel. Le potentiel de réactivité est cependant faible, le système relationnel étant peu dynamique car il recherche prioritairement le maintien en l'état de ses structures organisationnelles (résilience statique). La recherche de l'optimalité (paradigme économiste) se rapprocherait d'une approche préservationniste.

L'approche conservationniste[216] est guidée par la recherche de l'intégration de la valorisation de l'espace à l'évolution des besoins sociétaux et des possibilités de reproductibilité du patrimoine naturel. Elle repose sur une internalisation forte

[214] Entendu ici au sens étroit c'est-à-dire une utilisation de la nature effectuée sans prise en compte des impacts et des dégradations portés aux composantes des naturelles.
[215] GODARD O., 1980, op. cit.
[216] Entendue ici dans son acception anglosaxonne contemporaine.

des exigences écologiques et de la prise en compte des mécanismes biosystémiques. Elle recherche à promouvoir des pratiques d'exploitation et de valorisation fondées sur des technicités symétriques, c'est-à-dire occasionnant une dégradation faible des matériaux et qui soient susceptibles de minimiser les ruptures introduites par le système constructif de ressource sur les rythmes et les mécanismes naturels (déperdition énergétique, diversité du vivant). Le potentiel de réactivité est fort car le système relationnel demeure ouvert et innovant, caractérisé par une capacité de résilience dynamique.

Cette approche de la notion de ressource permet de prendre en compte plus étroitement les interactions entre des éléments naturels et sociaux et de relier l'espace aux acteurs. Elle offre ainsi un support d'analyse des jeux d'acteurs très utile pour explorer la notion de multifonctionnalité de l'espace naturel, en éclairant la question des avantages et des contraintes que représente, dans un type de contexte local, la fonction de protection pour les différentes catégories d'usagers ou de gestionnaires.

8.1.2. LES PROCESSUS DE MISE EN PROTECTION ET L'ACTIVATION DE RESSOURCES ASSOCIEES

Peut-on considérer la protection de la nature comme une ressource et si c'est le cas de quelle manière cela peut-il être interprété ? Du point de vue paradigmatique de l'économie classique, la protection de la nature, en tant que choix d'affectation de l'espace, est une forme de régulation de la gestion des "ressources naturelles" disponibles ou mobilisables dans un espace. En interprétant la protection de la nature comme un outil d'activation de systèmes relationnels constructifs de ressources, nous partageons avec les économistes territoriaux le postulat selon lequel une ressource doit être contextualisée et dédiée. Rien n'interdit donc de considérer la protection de la nature comme un type de ressource territoriale[217] puisque cela repose sur l'idée que la protection de la nature représente une offre territoriale particulière.

Dans cette formule, la protection effective est alors le résultat d'une régulation entre les différents systèmes locaux de ressources. Elle se décline comme une ressource potentielle de plusieurs types :

- Une ressource financière. La protection a été monétarisée par les politiques publiques au travers des programmes d'appui spécifiques à certains dispositifs de protection (tels que les fonds de subvention en direction des acteurs locaux associés aux espaces protégés ou le programme LIFE-Nature) ; l'éventail des

[217] PECQUEUR B., 2002, op. cit.

acteurs concernés est plus ou moins élargi, ceux-ci étant identifiés en leur qualité de gestionnaires d'espaces et/ou de gestionnaires de la biodiversité.

- Une ressource marchande, elle-même déclinée en plusieurs sous-types :
  - L'utilisation récréative des espaces protégés : l'historique de l'application des politiques de protection a montré les liens particuliers qui avaient été tissés entre la symbolique de la protection et les tropismes touristiques (qu'il s'agisse des tourismes contemplatifs, ludiques ou naturalistes).
  - La protection a également un impact sur la valorisation des filières de production locales en agissant comme une rente de qualité territoriale pour certaines productions.
- Une ressource sociale car les politiques de protection suscitent le débat au sein de la cité et stimulent l'action collective. Elles donnent du sens à de nouvelles activités productives et récréatives et peuvent également agir comme support de légitimation pour certaines d'entres-elles.
- Une ressource culturelle car la notion de protection provoque des confrontations de représentations qui influencent les *habitus* et donc les rapports de groupe et les rapports d'individus. La perception qu'ont les acteurs de leur environnement influe sur leur manière d'appréhender les usages de l'espace de leur propre groupe ainsi que ceux des autres groupes.
- Une ressource cognitive, enfin, en suscitant la recherche et la mise en relation de connaissances supplémentaires, techniques et scientifiques, sur un espace déterminé. La protection de la nature est par exemple en rapport avec d'autres activités de gestion de l'espace comme l'exploitation forestière et le pastoralisme, dont elle peut favoriser ou influencer les pratiques.

La fonction de ressource de la protection de la nature apparaît donc diversifiée. Au niveau local, elle dépend du contenu de ses dispositifs d'ancrage et des conditions de construction de la protection effective, c'est-à-dire de la régulation résultant de la mise en place d'un projet de protection dans un environnement social et physique déterminé. Il se dessine ici un lien explicite avec la notion de gestion de l'espace naturel.

S'intéresser à la construction d'une ressource est donc s'intéresser aux structures d'interaction qui sont spécifiques à un réseau entre des acteurs et un espace. Cette approche permet de poser comme cadre d'analyse une configuration pratique permettant de formuler un questionnement sur l'environnement, objet complexe. La gestion de l'espace s'effectue dans un but qui est la construction et/ou la reproduction d'un système de ressource ; elle traduit des logiques d'acteurs.

Le lien avec la conscientisation de la nature comme espace de gestion est étroit. Car en fin de compte la problématique de la gestion de la nature ne repose

généralement pas seulement sur un affrontement dual entre exploitation et protection. Gilles Barouch rappelle que l'espace naturel fait lui aussi l'objet d'une gestion par filières, interprétées comme « *des organisations de gestion fondée sur une ressource spécifique* », reposant sur la satisfaction d'une demande ou d'un besoin, la construction d'une régulation, la mobilisation de savoir-faire et de compétences, l'existence de circuits financiers et un processus de discrimination positive des acteurs[218]. Laurent Mermet a fait une analyse critique de cette approche du binôme gestion-ressource par les filières d'environnement, montrant notamment le risque qu'elles revêtaient de conduire au cloisonnement excessif des logiques d'acteurs et à la désintégration de l'action collective.

La gestion fait toujours l'objet d'une organisation. Sur le plan factuel, elle relève soit d'une gestion de proximité ou d'une gestion indirecte. Elle peut également être l'objet de processus d'abandon. Sur le plan social, la gestion effective peut être de type mono-acteur : elle relève alors généralement du domaine individuel. Elle peut être de type collectif où l'identité et la fonction du ou des gestionnaires sont clairement établies et où la gestion du bien de tous est détenue (de fait ou par convention sociale) par un nombre réduit d'acteurs. Enfin existe également la gestion commune pour laquelle l'enjeu réside dans la construction d'un bien commun, ce que Michel Griffon identifie comme les *common pool resources*[219] ; pour qu'une gestion commune soit possible, il faut que chaque acteur soit conscient que son intérêt réside dans le fait de participer et d'agir en faveur de ce type d'organisation.

La recherche de méthodes de "patrimonialisation de l'environnement" a notamment émergé sur un plan tactique. Les théoriciens de l'analyse patrimoniale ont essentiellement privilégié l'étude des situations conflictuelles autour de "problématiques d'environnement" et se sont essayés à construire des stratégies d'action pour le règlement de ces situations. Les notions de médiation fondées sur la "gestion patrimoniale"[220] ou la "gestion intégrée"[221] constituent avant tout des méthodes d'interprétation et d'agencement des stratégies propres aux jeux d'acteurs intervenant dans les conflits environnementaux. Ces techniques ont été amplement employées par le génie rural dans les années 1980 et 1990 mais leurs promoteurs en reconnaissent les limites du fait notamment des décalages entre les discours et la pratique[222] et de la difficulté à mobiliser les acteurs et à canaliser leur

---

[218] BAROUCH G., 1989, *La décision en miettes - Systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 237 p.
[219] GRIFFON M., 1992, "Economie institutionnelle et gestion des ressources naturelles renouvelables", *Economie rurale*, n° 208-209, p. 70-74.
[220] OLLAGNON H., 1984, "Acteurs et patrimoine dans la gestion de la qualité des milieux naturels", *Aménagement et nature*, n° 74, p. 1-4. ; BAROUCH G., 1987, op. cit.
[221] MERMET L., 1992, op. cit.
[222] MERMET L., 1992, op. cit.

logique d'action. Sur le plan théorique, la notion de patrimonialisation n'est pas réservée à des problématiques de conflit. Elle peut également être conçue comme l'outil permettant d'engager une démarche d'innovation afin de réunir les acteurs locaux autour d'un projet ou plus simplement de les amener à l'idée de construire un projet.

Si l'on applique la théorie de la patrimonialisation à la protection de la nature, la mise en application d'un dispositif de protection est censée s'opérer autour de l'émergence d'un bien commun qui va faire patrimoine. Cela implique qu'à partir de différents systèmes de ressources sectorielles, les acteurs sont en mesure de construire d'autres ressources. Envisager la protection de la nature sous la forme d'une gestion d'un patrimoine naturel, c'est d'abord conserver aux composantes de ce patrimoine la possibilité d'être le support à d'autres ressources dans le futur. La patrimonialisation de la nature protégée constituerait notamment le moyen de régler le problème de la substituabilité des ressources car en posant l'objectif de la construction d'un bien commun, elle favoriserait un processus de réactivité permanent.

Les méthodologies reposant sur l'établissement de tableaux synoptiques[223] des logiques d'acteurs ou celle de *l'empreinte territoriale* proposée par Léa Sébastien et Christian Brodhag[224], qui sont une version améliorée des sociogrammes, pourraient être employées pour appréhender dans le détail les systèmes de construction de ressources. Ce n'est pas toutefois pas notre objet ici car l'intérêt de ces méthodes, très intéressantes, est surtout d'être utilisables dans la conduite de démarches de diagnostic stratégique.

Notre réflexion est ici centrée sur le sens donné à l'utilisation de la protection de la nature dans la construction du développement. Nous proposons ainsi de conduire notre analyse à partir de l'exploration de trajectoires locales propres à certains systèmes de protection, afin de répondre à un certain nombre d'interrogations. Dans quelle mesure l'activation de ressources associées à la protection de la nature est-elle réellement efficiente pour le développement ? A quelles constructions relationnelles aboutit-elle ? Nous faisons notamment l'hypothèse que la construction de ressources autour de la protection de la nature, puisqu'elle mobilise l'idéologie territoriale, peut être un moyen pour les acteurs locaux de réhabiliter et/ou de perpétuer des formes d'organisation traditionnelle de leur espace.

[223] MERMET L., 1992, op. cit.
[224] LEA S. & BRODHAG Ch., 2004, "A la recherche de la dimension sociale du développement durable", *Développement Durable & Territoires*, mars 2004, www.revue-ddt.org.

8.2. LA PROTECTION DE LA NATURE COMME VECTEUR DE RENTE FINANCIERE DANS LES PARCS

L'impact socioéconomique des parcs nationaux ou naturels est un sujet de controverse auquel plusieurs travaux se sont consacrés sans pouvoir l'épuiser[225]. Plutôt qu'une étude globale nécessairement complexe et ambitieuse des parcs pyrénéens, nous privilégions ici d'en aborder un aspect restreint mais particulièrement intéressant pour notre problématique : l'analyse des dispositifs financiers à destination des collectivités et des populations locales qui existent dans certains d'entre eux. En étudiant la manière dont sont distribués les fonds de ces dispositifs de subvention, la répartition des volumes et leurs affectations, nous souhaitons effectuer une approche qualitative de l'utilisation des outils financiers associés à la protection de la nature.

8.1.1. LE SYSTEME DES CREDITS D'ACCOMPAGNEMENT DU PARC NATIONAL DES PYRENEES

Le décret de 1967 a mis en place sur l'ensemble du territoire constitué par le parc national des Pyrénées et sa zone périphérique une « *politique d'accompagnement économique* » à destination des sociétés locales, censée se concrétiser à l'origine par la réalisation d'un "programme de mise en valeur de la zone périphérique". Le système des crédits d'accompagnement était l'un des outils devant contribuer à cet objectif. Ce dispositif était originellement destiné aux collectivités et aux particuliers pour les aider dans la réalisation de projets d'équipements et d'améliorations d'infrastructures. A l'instar des autres parcs nationaux, il a été pérennisé au-delà de la durée des programmes de mise en valeur initiaux.

Nous avons été frappé dans les entretiens effectués auprès des élus locaux par l'occurrence de l'expression de « *marché de dupe* » utilisée pour qualifier ce système. Les locuteurs faisaient ainsi souvent référence au « *faible volume financier de ces aides* » et à ce qui avait constitué selon eux « *une mystification menée par l'administration* ». Cette interprétation repose sur le fait que le programme d'accompagnement demeure perçu comme le volet d'une politique d'aménagement rural, corollaire de l'acceptation du parc par les populations locales.

En consultant les archives de presse et celles du parc, nous avons constaté que les mêmes figures politiques locales qui avaient promu le parc auprès de leurs concitoyens, avaient très rapidement critiqué le dispositif des crédits

[225] FINFER STICH A & GHIMIRE K., 1997, op. cit.

d'accompagnement. Dès 1974, le Conseiller général d'Arrens, Camille Lebreton, estimait que « *les promesses budgétaires faites lors de la création du parc ne sont plus respectées* »[226]. Le maire et conseiller général de Luz, Urbain Cazaux, n'hésitait pas à déclarer à un quotidien régional : « *Les crédits de la zone périphérique sont une tromperie* »[227], voulant ainsi dénoncer le fait que les communes du parc n'avaient pas reçu un volume de crédits franchement supérieur au ratio moyen de ceux obtenus dans les autres ZRR*. L'apparition d'autres programmes d'aide aux zones défavorisées intervenue peu après la création du parc, dont la mise en place des zonages de rénovation rurale (ZRR*) a été le premier, avait alors cristallisé un réel ressentiment de la part des locaux[228]. Dans un autre communiqué de presse en 1991, cinq anciens maires de la vallée d'Aspe affichaient leur déception:

> « *Nous avons été il y a vingt-cinq ans les acteurs de la création du PNP en faveur duquel nous avons voté. Nous avons offerts à la Nation la garantie de protection de grands espaces naturels. L'Etat lui nous avait promis qu'il ferait de la zone périphérique un lieu de développement privilégié. Nous avons tenu non promesses. Celles de l'Etat n'ont tenu que deux ou trois ans.* »[229]

Dix ans plus tard le discours de fond des élus demeure identique : « *les aides du parc sont des peaux de chagrin* »[230] estime ainsi un maire aurésien. Ce jugement provient de la divergence d'interprétation sur les objectifs du parc[231]. Depuis vingt ans, les élus locaux se sont inscrits dans la perspective ouverte par le groupe de travail de Vallouise en 1979 et par le rapport Besson sur les parcs nationaux qui recommandait de faire de ceux-ci de véritables instruments d'intervention économique. Les collectivités locales ont dès lors âprement défendu ces crédits dont leurs membres, siégeant au Conseil d'Administration, maîtrisaient l'attribution : ils étaient devenus à la fois une rente financière et un instrument d'affirmation de l'existence du pouvoir politique local dans le contexte émergent de la Décentralisation.

Aussi la suspension des crédits en 1980 a suscité la désapprobation des élus qui l'ont amplement manifestée au sein du Conseil d'Administration. C'est sur leur initiative que le Conseil a revendiqué auprès des pouvoirs publics une hausse de la quotité des crédits alloués et a défendu le mode de fonctionnement de leur attribution, alors même que l'établissement entrait progressivement dans une crise

---

[226] Commission consultative départementale des Hautes-Pyrénées de la zone périphérique du Parc national des Pyrénées, 13/03/1974.
[227] La Dépêche du Midi, 17/01/1979.
[228] Les crédits d'accompagnement émargeaient alors sur le fonds ZRR avant d'être transférés dans le FIDAR en 1980.
[229] La République des Pyrénées, 22/08/1991.
[230] Entretien Conseiller général et maire de Vielle-Aure, 2002.
[231] Cf. Chapitre Trois.

d'identité. Lorsque les enveloppes de subvention ont été rétablies en 1983 sous la forme d'une ligne budgétaire du Fonds d'Intervention à la Qualité de la Vie (FIQV*), elles ont du être complétées par des fonds propres provenant des établissements parcs ce qui a provoqué, dans le cas du parc national des Pyrénées du moins, des problèmes de gestion financière assez accusés[232]. Les élus ont à nouveau dénoncé la situation de précarité que créait ce dispositif, tant en raison des retards de paiement important qu'il entraînait, que de l'instabilité financière dans laquelle il plaçait l'établissement. L'Etat justifiait quant à lui ce nouveau régime par la création d'outils de financement public décentralisés en direction des communes.

En 1984, l'initiative du Ministère de l'Environnement, qui souhaitait opérer un recentrage de la politique des parcs nationaux en soumettant l'attribution des crédits d'accompagnement à l'élaboration d'actions clairement fondées sur la valorisation du patrimoine naturel, a été l'objet de vifs débats. Les élus craignaient qu'une telle disposition n'ait pour conséquence de limiter les projets financés tant en quantité qu'en qualité puisqu'ils auraient été soumis à une évaluation préalable. Le Conseil a officiellement acté de cette réorganisation des crédits mais a demandé leur doublement et plus de maîtrise dans leur affectation[233].

Dans son étude effectuée en 1991, Bruno Charlier avait très bien caractérisé les travers liés aux mécanismes de fonctionnement de l'attribution des crédits d'accompagnement. Il constatait ainsi qu'étaient « *doublement favorisés les financements au coup par coup et l'absence d'une véritable gestion. Le parc ne peut que réaliser une analyse a posteriori des demandes qui lui sont adressées dans le cadre d'une procédure strictement financière* »[234]. L'utilisation de ces crédits semble s'être caractérisée par la mise en place d'un système local de guichet, peu articulé avec les enjeux du développement local et la prise en compte de la préservation de la nature.

Une mission de développement administrativement et politiquement mal définie

La zone périphérique, bien que géographiquement fixée dans le décret de création, reste en pratique une notion floue. Plusieurs élus nous ont ainsi fait la remarque suivante : « *Pourquoi prendre les uns et pas les autres ? Cela ne correspond pas à une vision d'équité et aux besoins d'intercommunalité* »[235]. Certains estiment « *qu'il n'y a pas de logique de territoire derrière la délimitation de ce zonage* »[236]. Mais c'est oublier que ce n'était pas l'objectif de départ : la délimitation de la zone périphérique a reposé sur des tractations entre élus et

[232] Le transfert portait sur 500 à 600 KFF par an en moyenne depuis 1983.
[233] Résolution 88.06 du Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées du 06/07/1988.
[234] CHARLIER B., 1991, op. cit., p. 174.
[235] Entretien Conseiller général et maire de Vielle-Aure, 2002
[236] Entretien adjoint au maire de Luz-Saint-Sauveur, 2002.

administrations dans lesquelles les fonds budgétaires d'accompagnement étaient perçus comme une rémunération en échange de l'aliénation d'une partie de la jouissance des biens appartenant aux communes.

Nous ne nous étendrons pas sur la rationalité du découpage de la zone périphérique, celui-ci étant le fruit d'une stratégie conjoncturelle et non d'une volonté programmatique. Son manque d'efficacité pratique a été soulevé à plusieurs reprises par les administrations elles-mêmes, dès la préparation du deuxième Programme d'Aménagement[237] à la fin des années 1970. En sus de ce problème zonal, la gestion des crédits a longtemps été dépourvue de toute prospective. Il apparaît que la population locale dans son ensemble, y compris certains élus locaux, notamment ceux des petites communes rurales de la zone périphérique, identifient d'ailleurs assez mal l'action du parc dans sa zone périphérique. Ce fait est présenté comme un phénomène logique par l'équipe du parc, dans la mesure où l'établissement n'a jamais été en mesure de conduire un réel programme de contribution au développement de sa zone périphérique car les moyens politiques et matériels lui ont fait défaut[238].

Les agents du parc et les administrations reconnaissent en conséquence la difficulté que pose la gestion des crédits d'accompagnement. De l'avis de l'équipe du parc, c'est le problème du manque de personnel et de compétences qui s'est clairement posé, le "service développement" ayant été longtemps réduit a une seule personne :

> « *On n'a jamais donné les moyens aux parcs* [nationaux] *de mener à bien leur troisième mission. Pendant longtemps, c'était les directions qui s'en occupaient et vu qu'ils ont beaucoup de choses à gérer, le développement, on en faisait mais sans réelle logique, sachant qu'en plus à l'époque les crédits étaient gérés par les préfets.* […] *D'ailleurs on n'a pas vu l'impact du parc en matière d'aide parce qu'il intervenait dans tous les sens, en saupoudrant, et on était incapables de faire un bilan qualitatif.* […] *Il y a dix ans, le service développement on n'en parlait pas, à part pour le tiroir caisse.* »[239]

Depuis le début des années 1990 et notamment à la suite de la Conférence des directeurs et présidents des parcs en 1991, les parcs sont invités à assumer leurs

---

[237] « *Le découpage administratif de circonstance de la zone périphérique ne correspond pas à une zone rationnelle d'aménagement. Elle n'est fondée ni sur un concept géographique, ni économique de développement, ni administratif "historique"* […] » (Note de service du DDAF des Hautes-Pyrénées, Rapport sur le 2ème Programme d'Aménagement, 1980).

[238] Entretiens Ancien Directeur du Parc national des Pyrénées et Chargée de mission Service Développement du Parc national des Pyrénées. Voir aussi RODEL B., 2000, *La zone périphérique en question : les représentations des habitants d'un aménagement intégré à travers l'exemple du PNP*, mémoire de maîtrise de géographie, Université de Pau et des Pays de l'Adour. L'étude du bureau d'études CRP Consulting effectuée en 2002 confirme à l'échelle du parc l'impression dégagée en vallée d'Ossau.

[239] Entretien Chargée de mission Service développement du parc national des Pyrénées, 2002.

missions de développement local et d'éducation à l'environnement. L'un des axes dégagés était de créer des "identités parcs" destinées à faciliter l'émergence de territoires de projets. A partir de 1995, le Service Développement a ainsi utilisé dans sa communication des expressions équivoques telles celles de « *valorisation de la zone périphérique* » ou de « *politique partenariale de développement territorial* » pour qualifier l'orientation de son action et justifier la mutation du système de soutien aux projets locaux dans l'attribution des crédits d'accompagnement.

Nous avons ainsi évoqué dans le Chapitre Quatre les changements relatifs au soutien du pastoralisme de montagne. La mise en place d'un dispositif plus ciblé a constitué une modification qui n'a pas été bien perçue par les représentants du monde agricole. Le chef du service Développement souligne les difficultés qui ont accompagné cette modification :

> « *L'articulation des missions, la protection et le développement, la complémentarité des deux zones, tout cela n'a jamais vraiment fonctionné, ni même existé.* […] *Il y a vingt ans, on ne pouvait pas de toute façon mener le type de politique que nous avons mis en place maintenant sur les fonds pastoraux car il y avait trop de pression… Maintenant le parc a atteint une certaine maturité, on arrive à modifier les positionnements même si cela se fait dans la douleur, pour arriver à des orientations qui correspondent davantage aux objectifs du parc.* »[240]

Toute initiative du parc suscite en effet la méfiance des élus. Le rôle de soutien du parc est reconnu dans le domaine du pastoralisme depuis le début des années 1980, son concours en termes d'appui technique et surtout financier, est jugé positif, notamment pour l'organisation de certaines opérations lourdes telles que les héliportages, la réalisation d'améliorations pastorales et bien sûr la rétribution des dégâts ursins. Mais le fait que le parc cherche à étendre progressivement son intervention à d'autres domaines a suscité des appréciations mitigées. Lorsque au cours de la décennie 1990 le parc est devenu porteur de projet pour des opérations d'envergure concernant la "réhabilitation" des grands sites touristiques, la volonté qu'il affichait de devenir un partenaire technique plus présent et plus efficace pour les collectivités locales a été saluée à l'extérieur. Néanmoins, en interne, cette évolution éveille des craintes chez un certain nombre d'élus et d'organisations socioprofessionnelles. Le conseiller général d'Arrens, l'un des principaux administrateurs du parc au cours de la décennie 1990, a fait part de « *son inquiétude sur la dérive des crédits d'accompagnement zone périphérique. Au fil des ans, on constate que ces crédits servent à financer des projets en zone centrale* »[241].

[240] Entretien Chargée de mission Service développement du parc national des Pyrénées, 2002.
[241] Réunion du Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées du 23/11/1999.

L'un des problèmes essentiels du dossier des crédits d'accompagnement est du aux approches divergentes de l'identification de ces fonds. La plupart des élus et des socioprofessionnels locaux ont toujours considéré que les crédits d'accompagnement correspondaient à des crédits de compensation. Dans la pratique, ceux-ci ont été volontairement dissociés de tout aspect lié à la protection. Certains élus expriment clairement leur refus de voir ces crédits liés à des objectifs qui ne sont censés être affectés qu'au parc lui-même et pas à sa zone périphérique. Dénonçant « *la volonté d'hégémonie manifestée par l'Etat dans la gestion des Pyrénées* »[242], l'ancien président du parc s'est avancé comme le leader de ce courant. Dans un courrier à ses collègues élus en 2001, il précisait ainsi :

> « *La nature* [des crédits d'accompagnement] *a beaucoup changé. Ce ne sont plus les crédits d'accompagnement économique et de développement que nous avons connus. Nous retrouvons beaucoup de crédits visant une certaine approche, très orientée, de la protection de la nature.* […] *Sous l'aspect rassurant de l'Espace-Parc se crée un lien durable qui lie le Parc national à sa zone périphérique* […] *Nous arriverons ainsi de fait et subtilement, sans qu'il soit nécessaire de procéder à la moindre consultation démocratique prévue par les textes à une extension à la zone périphérique des logiques de protection de la nature jusqu'alors limitées au parc.* »[243]

L'ancien président avait d'ailleurs exprimé cette opinion en séance du Conseil d'Administration peu de temps auparavant[244]. Il est difficile de savoir qu'elle est la position réelle de l'ensemble des élus du parc. Les débats tenus dans les séances du Conseil d'Administration laissent penser que l'opinion de l'ancien président du parc est sensiblement partagée par ses collègues quant à la perception de la nature de ces crédits et les entretiens que nous avons réalisés auprès d'élus qui siègent ou non au Conseil s'inscrivent également dans cette tendance.

Pour l'actuel président du parc, il n'y a pas d'ambiguïté « *tant que le parc conserve la maîtrise de la programmation* »[245]. Les élus locaux doivent cependant composer de plus en plus avec le rôle croissant des Conseils régionaux. Même si leur présence au sein du conseil est symbolique, leur poids est devenu plus important depuis la fin des années 1980 car ces institutions ont été appelées à jouer un rôle prospectif dans la construction du développement territorial d'une part et dans la conservation du patrimoine (au sens large) d'autre part.

---

[242] Réunion du Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées du 10/05/2000.
[243] Courrier du Conseiller général d'Accous, ancien président du parc national des Pyrénées, aux membres du Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées et aux élus des communes de la Zone périphérique du parc (14/08/2001).
[244] « *L'esprit des programmations* [des crédits d'accompagnement] *a changé. Elles sont désormais établies dans le cadre de l'Espace-Parc et se résument à de l'accompagnement écologique.* » (Séance du Conseil d'Administration du 30/05/2001).
[245] Entretien Président du parc national des Pyrénées, 2001.

L'implication des Conseils régionaux à partir du X^{ème} CPER[246] (pour la Région Midi-Pyrénées) a introduit progressivement des changements dans l'orientation des crédits d'accompagnement, surtout dans le cadre des XI^{ème} (1994/1999) et XII^{ème} CPER (2000/2006). C'est à leur initiative que la gestion des crédits d'accompagnement a été recadrée sur certaines lignes d'action prédéterminées, notamment l'entretien et la gestion des équipements et des constructions désignés comme éléments patrimoniaux. Dès le XI^{ème} CPER, la région Midi-Pyrénées introduisit pour son secteur une ligne d'action clairement orientée sur la réhabilitation du patrimoine bâti et les actions de conservation (génie biologique) qui draina 1 M€ de subventions sur les six ans du programme.

Nous avons vu que l'orientation de cette Région, qui s'est résolument engagée à partir du début des années 1990 dans une politique de création de PNR[247], était d'affecter les mêmes types d'objectifs que les PNR à la partie de la zone périphérique du parc national, présente sur son territoire. Ce projet a été avancé par le service extérieur du Conseil régional en matière d'environnement, l'ARPE, soutenue par les associations locales de défense de l'environnement (UMINATE), afin de restructurer le système d'attribution des crédits et de susciter un programme d'objectifs à l'instar des chartes des PNR. C'est l'origine de la démarche de "Charte de développement des vallées pyrénéennes" signée en 1996. Elle devait conduire à la mise en place d'une nouvelle structure de partenariat entre la Région, les autres collectivités locales, le parc et l'Etat. Le changement de majorité régionale en 1998 mais aussi la méfiance des élus siégeant au Conseil d'Administration du parc ont cependant freiné son application. Une partie de la classe politique locale y a clairement vu une menace de dessaisissement de ses prérogatives et le programme a été abandonné à la fin 2001.

Néanmoins, dès la fin des années 1980, la mise en œuvre d'une approche programmatique de la répartition des crédits d'accompagnement a été reconnue nécessaire non seulement par l'équipe du parc mais aussi par d'autres membres de son conseil d'administration dont une part notable d'élus. Elle a été désignée comme l'un des principaux objectifs des travaux préparatoires du cinquième Programme d'Aménagement qui ont commencé en 2004, notamment afin d'explorer l'articulation entre la mission du parc en matière de soutien au développement local et les Chartes de Pays qui sont en préparation.

[246] Les régions ont commencé à participer au financement du programme de développement de la zone périphérique au cours du X^{ème} CPER ; seule la région Midi-Pyrénées s'engagea à l'époque sur un contrat, l'Aquitaine apportant une contribution sans contrat d'application.
[247] Deux grands PNR, les Grands Causses et les Causses du Quercy, ont été constitués dans le nord de la région Midi-Pyrénées dans le courant des années 1990.

La DIREN Midi-Pyrénées analyse les pratiques passées comme une contrepartie qui a été nécessaire à l'acceptation politique et sociale du parc et qu'il est impossible de supprimer d'autorité :

> « *Les crédits zone périphérique, tels qu'ils ont pu exister, je pense qu'ils resteront… enfin du moins, en partie du moins. C'est vrai que ces crédits servaient souvent pour aménager la place du village, refaire le toit de tel bâtiment… Je sais, on s'éloigne un peu des préoccupations environnementales mais quelque part cela vient participer du… bon c'est politique aussi, on ne doit pas idéaliser les choses, pour faire travailler un élu sur un certain secteur, il faut avoir… je veux pas dire, c'est du donnant-donnant mais c'est pas simple ! Bref, ce serait une vraie révolution si on disait que les crédits on les garde pour la pédagogie à l'environnement par exemple*. »[248]

Les régions ont exercé cependant une pression réelle sur l'établissement afin de modifier ces pratiques. Le représentant du Conseil Régional de Midi-Pyrénées au sein du Conseil d'administration du parc pour la période 1998/2004, a manifesté à plusieurs reprises ses réserves sur la gestion de la mission de développement du parc. S'adressant aux membres du Conseil d'Administration il estimait ainsi que « *le parc doit encore présenter un véritable projet de développement et de valorisation de la zone périphérique* »[249]. L'exemple de la gestion de la fonction touristique du parc est démonstratif de cette lacune.

Le tassement de la fréquentation touristique observé dans le parc depuis la fin des années 1990 a fait l'objet de vifs débats au sein de l'établissement. Certains élus ont stigmatisé ce qu'ils dénommaient « *une insuffisance d'exploitation touristique du parc* » à l'image du maire de Luz-Saint-Sauveur qui concluait que « *la mise en place d'une politique plus agressive est nécessaire pour capter la clientèle. On est encore au stade de la cueillette, on doit professionnaliser la promotion du département et de ses sites en direction de la clientèle d'été* »[250].

Les deuxième et troisième programmes d'aménagement étaient dépourvus de véritables desseins en matière de planification du développement touristique et, en dépit de la réalisation des grandes opérations de réhabilitation de sites, cette situation s'est poursuivie dans l'élaboration du quatrième programme. Cette action fut semble t-il délibérée, afin de ne pas faire entrer en concurrence le parc avec les collectivités locales, notamment les départements, sur cette question. Les régions ont depuis incité, à plusieurs reprises, la direction du parc et le Conseil d'Administration à s'engager plus avant dans ce domaine.

---

[248] Entretien Chargé de mission DIREN Midi-Pyrénées, 2002.
[249] Intervention du Conseiller régional de Midi-Pyrénées délégué au Conseil, réunion du Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées du 10/05/2000.
[250] Intervention du Maire de Luz-Saint-Sauveur, réunion du Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées du 10/05/2000.

Le Conseil Régional d'Aquitaine estimait ainsi que le quatrième Programme d'Aménagement présentait des insuffisances très nettes en la matière. Son représentant, le maire d'Ipsoure, en manifesta le constat lors d'une intervention sur la politique touristique du parc : « *le parc doit intervenir dans le développement touristique ; or, je ne trouve pas dans le programme d'aménagement de propositions d'actions concrètes qui pourraient être impulsées par le parc* »[251].

Ces difficultés sur le rôle du parc dans le domaine touristique soulignent les confrontations de pouvoir entre organisations, plus particulièrement entre le parc et les Conseils généraux, traditionnellement peu impliqués dans la gestion de l'établissement mais qui le sont en revanche fortement dans le secteur touristique. En tant qu'objet, le parc est considéré comme un produit de valorisation mais en tant qu'institution, il est vu comme un concurrent par l'échelon départemental.

Dans l'esprit de tous, la contribution du parc au développement local est intimement liée à l'affectation des crédits d'accompagnement. Mais la gestion de ceux-ci est longtemps restée du seul ressort des membres de la Commission permanente et en définitive d'un cercle restreint d'élus. Certains acteurs locaux, élus et représentants du monde agricole notamment, sont ainsi attachés à conserver la dénomination de "crédits d'accompagnement et de compensation" afin de maintenir l'idée que l'existence du parc national constitue d'abord une contrainte, bien que cela ne soit jamais expressément dit. Derrière l'affichage d'un problème de représentations dans lequel la stigmatisation de l'Espace-parc joue un rôle explicite, les divergences d'interprétation sur la nouvelle orientation politique des parcs nationaux constituent donc une lutte de pouvoir. Des questions sont cependant soulevées sur la destination des crédits d'accompagnement et sur l'effet de l'intervention des CPER.

L'utilisation et la répartition des crédits d'accompagnement

Depuis 1968, trois grands domaines ont été privilégiés dans l'affectation des crédits d'accompagnement[252] :

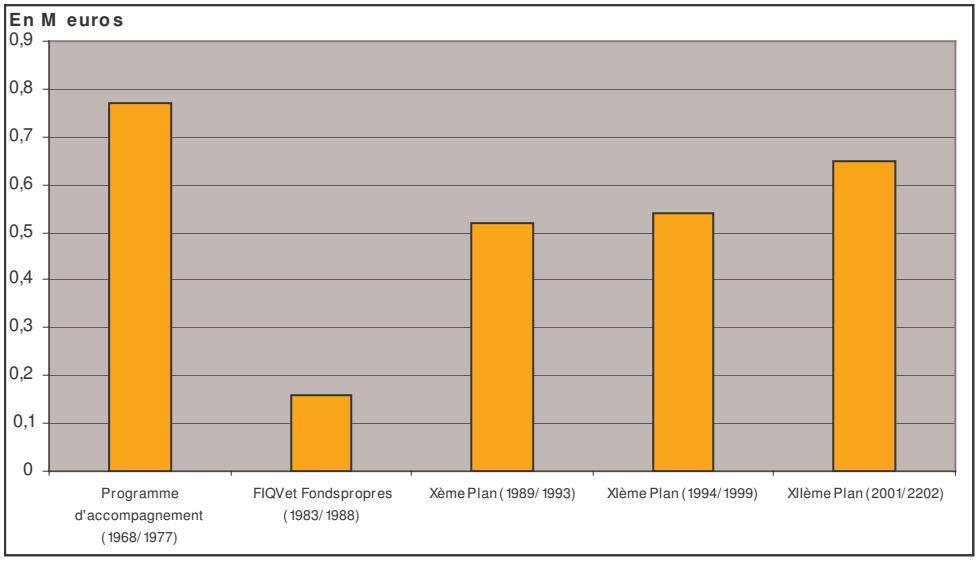
- L'amélioration des équipements pastoraux et forestiers
- La réfection et la réalisation des équipements collectifs de génie civil et d'urbanisme

[251] Intervention du Maire d'Ipsoure et Conseiller régional d'Aquitaine, réunion du Conseil d'Administration du parc national des Pyrénées du 18/05/1999.

[252] Des orientations générales avaient été fixées dans le programme d'accompagnement de la zone périphérique (1968/1977), les deuxième (1981/1985) et troisième (1986/1990) programmes d'aménagement et surtout dans les programmes de contractualisation planifiés dans le cadre des CPER depuis 1989.

- La réfection et la réalisation de structures à vocation d'accueil, d'hébergement ou de prestation touristique et le soutien aux opérations de promotion du tourisme

FIG. 24 - EVOLUTION DU RATIO ANNUEL DE SUBVENTIONS (1968/2002)



La période 1968/1978, celle du "programme de mise en valeur", a été marquée par un flux financier conséquent et régulier alimenté par l'Etat. Des volumes très importants ont été affectés à des travaux de génie civil et notamment à la voirie. L'effort a d'abord porté sur la voirie nationale (70 % des montants) mais la contribution à la construction de nombreuses routes rurales et touristiques, notamment en zone périphérique, a manifestement constitué elle aussi une priorité. Quant au reste des subventions, l'essentiel a servi le financement d'infrastructures d'accueil touristiques communales (campings, villages de vacances) ou appartenant au parc lui-même (refuges), les crédits étant pris y compris sur la ligne dite alors « Affaires culturelles ». Ce programme devait pourtant contribuer à la mission de protection du parc comme cela était clairement affichée dans la loi de 1960[253] mais cet aspect n'a pas été traduit d'effet en pratique.

Au cours des années 1980, le volume de crédits a été nettement inférieur à celui de la période précédente. L'essentiel a été consacré à la réalisation ou l'achèvement d'infrastructures touristiques, notamment pour le développement des pratiques touristiques hivernales. Concernant les fonds d'amélioration du cadre de vie on note une inflexion en direction des aménagements et des équipements urbains (rénovation de bâtiments publics et d'édifices de culte principalement). Les volumes recommencent à croître avec l'intervention des régions dans le cadre de la

[253] Loi 60-708 du 22/07/1960, art. 3.

FIG. 25 - EVOLUTION DE L'AFFECTATION DES CREDITS D'ACCOMPAGNEMENT (1968/2002)

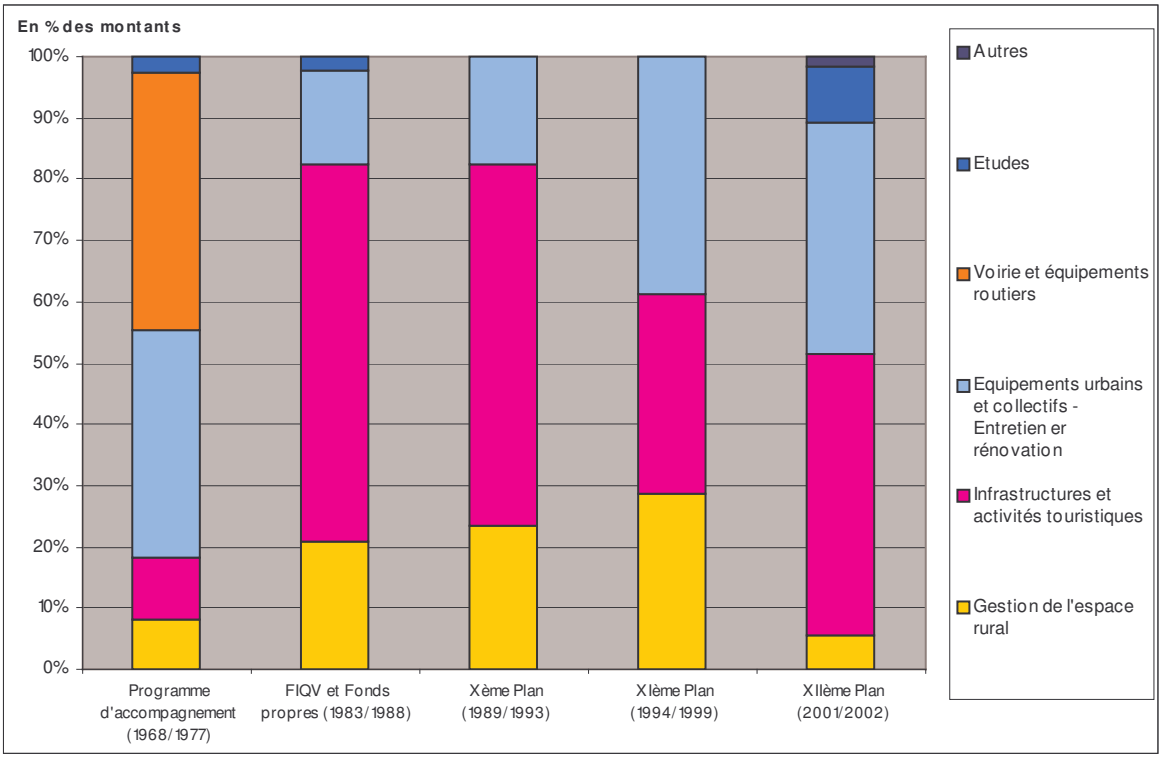
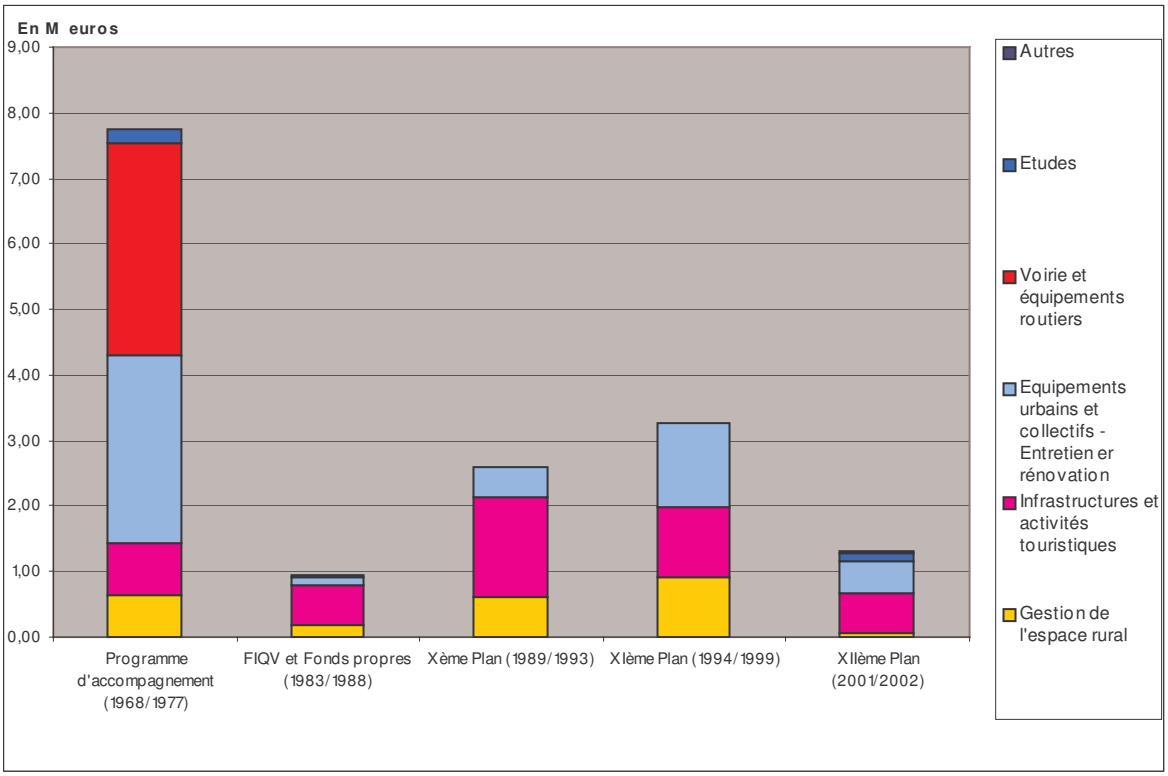


FIG. 26 - VOLUMES DES CREDITS D'ACCOMPAGNEMENT (1968/2002)



contractualisation du X^{ème} CPER, ouvrant la voie à des financements obtenus via l'Union Européenne par les programmes de développement des zones rurales et les fonds INTERREG. Les grandes opérations de réhabilitation sont lancées, financées en partie par les crédits d'accompagnement (Gavarnie, Pont d'Espagne). Les financements sont concentrés sur quelques opérations mais des équipements touristiques périphériques sont également subventionnés ; parallèlement, le volume des crédits au pastoralisme recommence à croître. Jusqu'à cette période, il n'y a globalement pas d'évolution générale dans le type d'affectation des crédits mais en terme d'orientation des flux, une part importante a été orientée vers la construction de l'espace touristique du parc lui-même.

Les premiers changements d'orientation des crédits sont censés être intervenus dans le cadre du XI^{ème} CPER. Le recoupement des informations que nous avons réunies nous a permis de mettre en évidence une répartition globalement équilibrée entre les trois domaines principaux : les équipements collectifs et urbains, le soutien aux activités rurales et les équipements touristiques. Le programme contenait pourtant une ligne dite "Mise en valeur des milieux naturels" (ligne MVMN dite aussi AMN : Amélioration des milieux naturels) qui auraient selon les estimations fournies par le service développement drainé 25 % des crédits.

L'analyse dans le détail a révélé que beaucoup d'opérations subventionnées au titre de la ligne MVMN ont servi à des opérations de réhabilitation touristique.

TABLEAU 25 - REPARTITION DES CREDITS DE SUBVENTION AUX OPERATIONS PROGRAMMEES EN MIDI-PYRENEES (EN % DES CREDITS PROGRAMMES POUR LES EXERCICES DE 1995 A 2000)

TYPES D'OPERATIONS	LIGNE ACV	LIGNE MVMN	LIGNE IC
Infrastructures d'accueil ; équipements et supports de valorisation à usage touristique	33	45,7	46
Infrastructures de voirie	-	1,5	-
Réalisation et entretien de sentiers et chemins ruraux	13,7	11,6	-
Améliorations paysagères d'équipements	5	4,6	-
Refuges	12,3	19,7	-
Opérations d'entretien et de gestion des biotopes et milieux naturels	-	14,1	-
Aménagements urbains & Restauration du bâti	36	-	-
Equipements divers	-	2,8	
Manifestations et activités culturelles	-	-	54

Le tableau ci-dessus souligne, dans trois des quatre domaines de cadrage, la nette orientation des flux de subventions en direction d'actions et de projets relevant du secteur touristique. Celles-ci ont certes été conduites en partie dans le cadre des "opérations de réhabilitation de sites" afin de diminuer les dégradations et les impacts dans les sites très fréquentés (cf. Chapitre Six). L'établissement du parc notamment a bénéficié de ces crédits dans le contexte de ces opérations. Elles ont cependant permis le remplacement d'équipements obsolètes et l'installation de nouvelles infrastructures mécaniques.

Dans les deux régions, une partie des flux affectés au titre de la ligne MVMN a également concerné des opérations qui répondaient théoriquement de la ligne "Amélioration du Cadre de Vie", laquelle a en outre dépassé son quota de 16 %, ce que l'on constate sur la figure relative à la répartition régionale des crédits. La ventilation sur la zone parc donne des ordres de valeurs identiques. Seuls 10 % des financements accordés sur la ligne MVMN concernaient des actions de génie écologique ou de renaturation, soit le financement d'un très petit nombre d'actions.

Nous pouvons remarquer qu'en matière de consommation des crédits, si le budget prévisionnel de la ligne ACV a été dépassé dans les deux zones, en revanche les crédits réellement affectés à ligne dite "Gestion de l'espace agricole" ont été inférieurs aux programmations. Ce point est à relativiser : de nombreuses d'opérations ont été longtemps ajournées en raison des retards de versement des crédits de paiement qui ont pu atteindre ces dernières années jusqu'à deux ans.

Il y a eu en outre une différence de priorité entre les deux régions. La Région Midi-Pyrénées a placé son principal effort budgétaire en direction de la "mise en valeur des milieux naturels" au contraire de la Région Aquitaine qui a dégagé comme priorité la "Gestion de l'espace agricole". La Région Midi-Pyrénées a dégagé un petit volume de fonds plus particulièrement destiné à la promotion des produits locaux (ligne VRL). Comment faut-il interpréter ces différences et de quelle façon se traduisent-elle en pratique ? La réponse nous est donnée par l'étude de la distribution des crédits en fonction des destinataires.

Qui ont été les bénéficiaires des crédits dans le cadre de cet exercice ? Dans son étude, Bruno Charlier rapportait que de 1982 à 1990, les communes du parc avaient reçu 40 % des crédits d'accompagnement[254]. Ce rapport est passé à 45 % pour la période 1989/1999. Ce léger renforcement des flux en direction des communes traduit l'investissement croissant des communes comme maîtres d'ouvrage.

[254] CHARLIER B., 1991, op. cit.

TABLEAU 26 - LES BENEFICIAIRES DES CREDITS D'ACCOMPAGNEMENT : EVOLUTION 1989-2002 (EN % DES MONTANTS ACCORDES)

	1989/1999	2000/2002
Communes	45	31,2
EPCI et assimilés	30	26,8
Organismes départementaux et régionaux	10	9,2
Associations et assimilés	7	13,8
Parc national des Pyrénées	3,5	13,6
Particuliers	3	5
AFP & GP	1,5	0,4

Le fait que les financements ne profitent qu'à un petit nombre d'acteurs est un phénomène qui avait déjà été observé par Bruno Charlier. L'équipe technique du parc reconnaît clairement cette difficulté, surtout pour les projets présentés par des collectivités.

> « *Le gros problème, pour tous les financements, c'est qu'ils profitent essentiellement aux riches car il faut avoir une dynamique de projet localement et avoir après la possibilité financière de mobiliser de l'argent puisqu'il y a toujours un ratio d'autofinancement à couvrir.* »[255]

Les communes les plus subventionnées sont celles qui sont aliénées[256] et qui figurent également parmi les communes les plus riches de la zone[257].

Pour la période du XI[ème] CPER, les communes aliénées ont drainé 14,8 % des montants pour la ligne AQV contre 61,5% pour les communes de la zone périphérique soit un rapport de 1 à 4 ce qui montre une répartition assez conforme au nombre de communes de chacune des catégories. Néanmoins un meilleur ratio se dégage en faveur des premières, qui bénéficient toujours de volumes financiers légèrement plus importants sur cette ligne de subvention.

Sur la ligne AMN, peu de communes ont été directement bénéficiaires. Les gros volumes correspondant aux importantes opérations de réhabilitation touristique faussent le rapport car elles ne concernent que quelques communes et ont surtout pour maîtres d'ouvrages des EPCI. On constate en revanche le peu de volume financier alloué aux associations c'est-à-dire en fait à la sous-ligne "conservation de biotopes" qui n'a pas constitué une priorité.

[255] Entretien Chargée de mission Service Développement du parc national des Pyrénées, 2002.
[256] C'est-à-dire abritant sur leur territoire une partie du parc. Rappelons qu'elles sont quinze, neuf dans les Hautes-Pyrénées, six en Pyrénées-Atlantiques.
[257] Cf. Annexe C8.

FIG. 27 - REPARTITION DES CREDITS ACCORDES AU COURS DU XI^EME CPER (1995-1999) EN FONCTION DES LIGNES DE FINANCEMENT

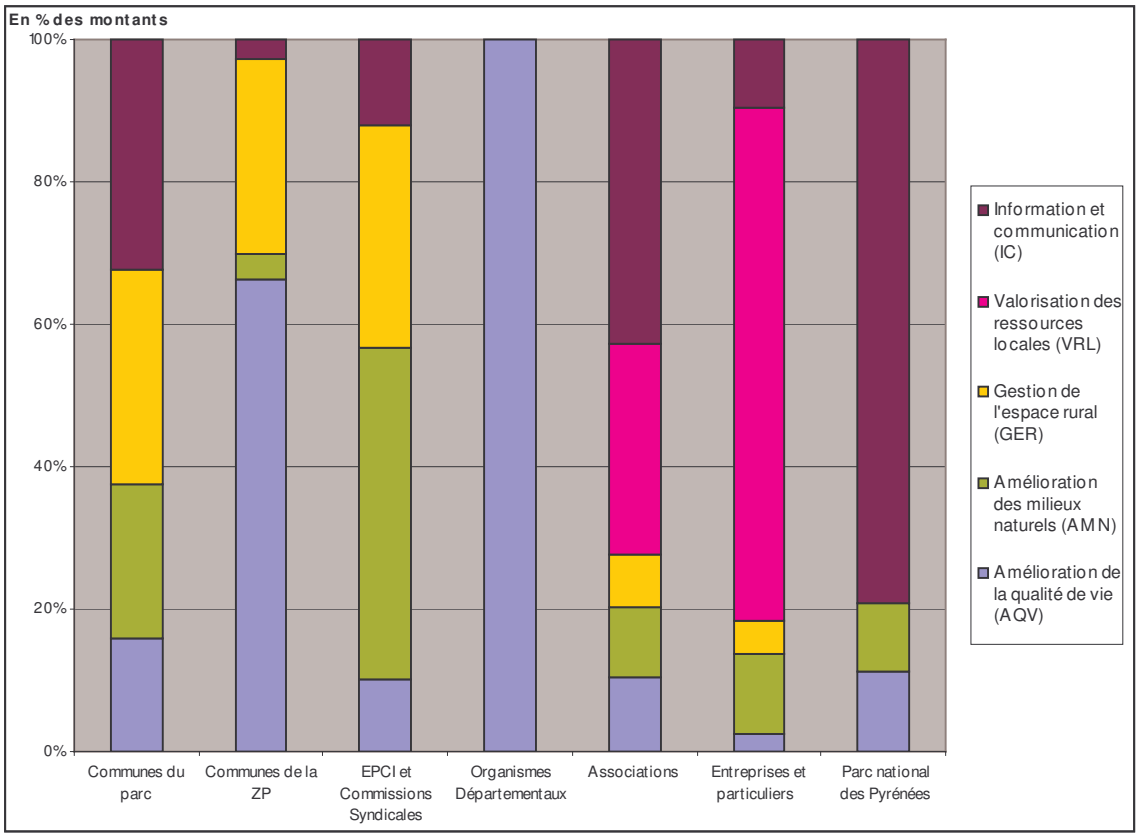
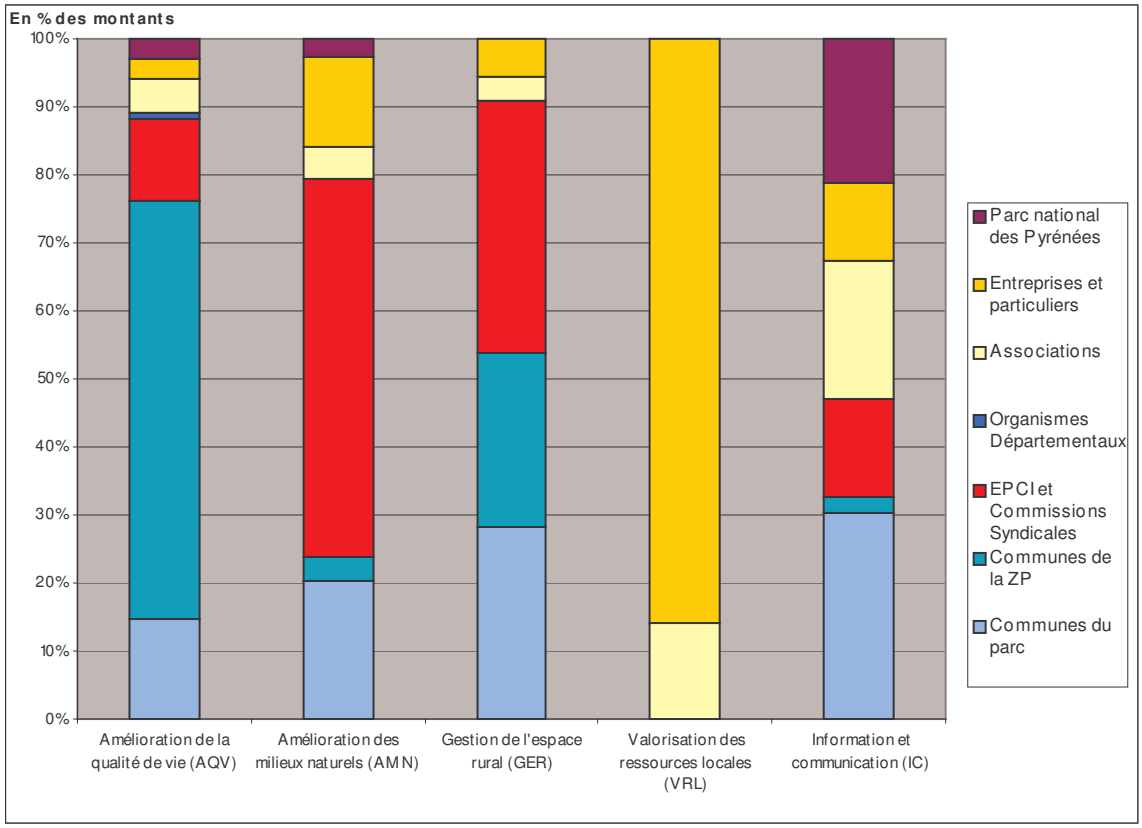


FIG. 28 - REPARTITION DES CREDITS ACCORDES AU COURS DU XI^EME CPER (1995-1999) EN FONCTION DES DESTINATAIRES



La répartition pour la ligne GER est quasi égalitaire entre les deux catégories de communes, ce qui est logique, toutes les communes aliénées étant des communes pastorales ce qui est loin d'être le cas pour les communes des parties basses des vallées. La figure ne montre pas en revanche que les crédits versés aux commissions syndicales concernent des opérations menées à parts globalement équivalentes à l'intérieur et hors parc : on peut en conclure que l'effort de soutien au pastoralisme s'est étendu à l'ensemble de la zone périphérique (cf. Chapitre Quatre). La ligne a également été utilisée pour des actions relevant de MAE (un cinquième des volumes), notamment dans le cadre de l'Article 19.

Le tableau montre pour la ligne de VRL de la zone Midi-Pyrénées une répartition prévisible : dans ses modestes dimensions, cette ligne a bénéficié principalement aux socioprofessionnels au travers d'actions de commercialisation et de promotion de produits locaux. La ligne Information et Communication enfin a nettement bénéficié aux communes aliénées et au parc lui-même. On aurait pu s'attendre à un flux plus important en direction des EPCI dont beaucoup ont en charge la promotion et la valorisation du tourisme. La très faible représentation de la catégorie des communes de la zone périphérique sur cette ligne de dépense est symptomatique du fait que le parc n'a été que faiblement utilisé et associé pour la promotion du territoire dans les parties basses des vallées. C'est un point sur lequel le nouveau président du parc a insisté depuis le début de sa prise de fonction en 1999.

Les limites de ce système sont atteintes à la fin de la décennie 1990. Le processus de saturation qui s'est produit pour les aides au pastoralisme tend à se manifester également pour les autres lignes. Le principe généralement suivi du cofinancement systématique sur tous les projets proposés fait que le parc n'est plus en mesure de les accompagner financièrement. Avec la fin des grandes opérations de réhabilitation, les projets se multiplient. La reformulation des lignes n'a pas été suivie de beaucoup d'effets car le système de fonctionnement relatif à l'attribution des crédits est demeuré identique à celui des périodes précédentes. Il n'y a pas eu de co-responsabilité dans la gestion des crédits d'accompagnement et le parc a continué de jouer le rôle d'une « *pompe à crédits* »[258], favorisant ici un certain suréquipement ou la multiplication des opérations de rénovation et "d'embellissement urbain" alors que d'autres communes demeuraient dépourvues de projets.

[258] L'expression a été employée par certains agents du parc et des élus.

Les changements censés intervenir avec le XII^{ème} CPER (2000-2006)

Le XII^{ème} CPER a été validé au printemps 2000. Les enveloppes prévues se répartissaient entre 1,6 M€ pour les Pyrénées-Atlantiques et 3 M€ pour les Hautes-Pyrénées. Pour la période 2000-2002, les niveaux annuels de dépense ont été globalement conformes aux prévisions. Mais en juin 2002, l'Etat a revu ses taux de participation à la baisse pour l'exercice du second semestre (restrictions budgétaires suite au changement de gouvernement) : 85 k€ ont ainsi été retirés, soit une perte de 13 % des montants théoriquement attribués pour cette année là. Le parc a compensé avec des reliquats provenant de l'exercice du précédent CPER. Cette situation a placé une nouvelle fois la direction dans l'embarras et a renforcé indirectement le pouvoir des élus, le parc étant stigmatisé par certains d'entre eux pour « *la vacuité de sa contribution au soutien des activités locales et des projets engagés* »[259].

Dans le cadre du nouveau contrat de programmation, censé mieux correspondre aux objectifs dégagés dans le quatrième programme d'aménagement, un programme commun a été dégagé par les deux régions pour l'ensemble de la zone périphérique. Les opérations éligibles au titre des lignes d'action dégagées sont les suivantes :

- "Paysage et patrimoine culturel". Cette ligne se rapporte aux actions d'entretien et de réhabilitation portant à la fois sur « *le patrimoine bâti traditionnel* » et sur les « *sites à caractère exceptionnel* ». La terminologie est importante car elle marque la disparition nominative de la ligne "Amélioration du Cadre de Vie", laquelle constituait traditionnellement avec la ligne "Espace rural" la garantie pour les élus que le parc était d'abord là pour aider les collectivités à effectuer des équipements en infrastructures publiques et soutenir les socioprofessionnels de l'élevage en contribuant à la réhabilitation et la modernisation de leurs locaux. D'autres opérations de ce type continuent à être subventionnées (la mise en souterrain des réseaux par exemple) mais les opérations d'équipement et d'urbanisme ne sont, théoriquement, plus systématiquement cofinancées.
- "Agriculture et forêt". Il s'agit de la ligne habituelle des aides aux activités rurales traditionnelles. Elle comporte cependant une innovation puisqu'une sous-ligne a clairement été affectée à la gestion forestière dite « *appui à une politique expérimentale de gestion et d'exploitation par moyens alternatifs* ». Elle porte essentiellement sur les techniques de débardage par traction animale et par câble (Cf. Chapitre Quatre). La création de cette mesure est censée rééquilibrer les deux parties de la zone parc puisque des aides aux techniques

[259] Entretien Chargée de mission pastoralisme Service Développement du parc national des Pyrénées, 2002.

alternatives de débardage existaient avant 2000 en Midi-Pyrénées, mais pas en Aquitaine, alors que c'est essentiellement dans la partie béarnaise du parc que le besoin de les utiliser s'est fait sentir.

- "Amélioration des connaissances sur le milieu naturel et soutien aux actions de conservation". Pour la première fois apparaît une ligne clairement identifiée pour les actions de recherche et de gestion de la protection. Elle reprend les objectifs de la sous-ligne de la tranche AMN dite "Conservation des biotopes" dans le précédent CPER.
- "Identification de l'Espace-Parc – Promotion et communication pour une image de qualité". Cette ligne reprend la précédente ligne "Information & Communication". Elle porte sur les actions de sensibilisation et de promotion, la gestion de la fréquentation touristique, les opérations touristiques portant sur des actions de type muséographique et la signalétique. Elle récupère également la ligne d'intervention consacrée aux refuges du parc.
- L'autre nouveauté en plus de celle concernant la ligne forestière, est venue de la création d'une ligne "Réseau des ENP dans les Pyrénées". Elle est essentiellement destinée à favoriser la coopération avec les parcs espagnols, dans la préfiguration éventuelle d'un réseau pyrénéen des espaces protégés à l'image de celui qui existe dans les Alpes. Elle ne concerne pas a priori les projets des collectivités locales et n'a démarré qu'en 2002.

La figure 19 met cependant en évidence qu'au cours des exercices 2001 et 2002 il n'y a pas eu de réel changement dans la destination des subventions, lesquelles ont encore majoritairement servi au financement d'actions touristiques. Cependant la nature des opérations a changé : il s'agit surtout de manifestations sportives et culturelles ce qui explique la nette progression de la part de subventions accordées au monde associatif (cf. tableau 23). Cela traduit l'orientation vers le tourisme patrimonial. Sur la période récente on note l'infléchissement des flux en direction des communes, essentiellement due au fait qu'il y a eu moins de projets pastoraux. La quasi disparition de cette ligne du graphique ne doit cependant pas être mal interprétée. Les exercices 2000, 2001 et 2002 ont nettement moins doté cette ligne de financement en raison des réorientations méthodologiques éco-qualitatives[260] et des retards en versement des crédits de paiement propres aux difficultés budgétaires de cette période.

Il n'y a donc pas eu le "verdissement" des crédits tant redouté par certains élus, les opérations subventionnées au titre des deux premières années d'exercice du XII^{ème} CPER le démontrent. Rétrospectivement, le fonctionnement du dispositif des crédits d'accompagnement du parc national des Pyrénées est une bonne illustration

[260] Cf. Chapitre Quatre.

du fait qu' « *une "institution parc national" sépare la conservation du développement conceptuellement comme territorialement* »[261]. Pendant longtemps, la domination au Conseil d'Administration d'élus favorables à l'idée d'un parc simple vecteur de financements et le problème d'alimentation budgétaire ont empêché la construction d'une réelle corrélation entre l'institution et les partenaires gestionnaires. L'innovation est venue d'un acteur extérieur qui, disposant du levier financier, a pu imposer certains infléchissements.

Cette évolution a permis tout d'abord la réalisation d'opérations recherchant, dans des sites très fréquentés, une meilleure compatibilité entre l'usage touristique et la fonction de protection de la nature inhérente au parc. Mais même si cet aspect est important, il n'a eu que peu d'incidence sur la construction d'un véritable projet de territoire sur "l'espace-parc" et il a même eu tendance à masquer le maintien d'une approche essentiellement comptable du dispositif d'accompagnement qui a continué à financer des opérations parfois intéressantes pour le cadre de vie des populations mais dépourvues d'aspect prospectif. Néanmoins le tassement de la fréquentation, la dynamique initiée dans le domaine du soutien au pastoralisme et les changements intervenus à la direction du parc ont encouragé la remise en question d'une situation caractérisée par une approche préservationniste d'une ressource gérée jusqu'alors comme une rente financière localisée.

8.2.2. LES SYSTEMES DE SUBVENTION DANS LES PARCS ESPAGNOLS

L'octroi des subventions aux populations locales dans les parcs espagnols diffère du système des parcs nationaux français car y coexistent plusieurs lignes budgétaires : le système de subvention de l'Organisme autonome des parcs nationaux (OAPN), réservé aux parcs nationaux, les lignes de financement agri-environnementales que nous avons exposées dans le Chapitre Quatre et qui sont considérées comme un système d'aide en relation avec la protection, les fonds propres des parcs (nationaux et naturels) dont une partie est affectée à la réalisation d'équipements publics mais aussi d'opérations privées, et enfin, le cas échéant, les régimes de subventions spécifiques mis en place par les gouvernements autonomes.

Les parcs nationaux pyrénéens ont réellement commencé à s'intéresser à leur environnement socio-économique à partir de 1982 suite aux procédures de reclassement des parcs existants et surtout à la Loi sur l'Agriculture de Montagne dans le sillage de laquelle ont été promulgués les décrets de la loi de 1975 sur les espaces protégés relatifs aux zones d'influence socio-économique (ZISE). Avant

[261] FINGER-STICH A. & GHIMIRE K., 1997, op. cit.

l'arrivée des fonds structurels européens en 1986, les parcs nationaux ont ainsi été des outils importants dans le financement de l'aménagement rural des espaces environnants.

Cet accompagnement financier a été nettement ressenti par les populations locales comme une forme de coopération au développement local. Etendu à l'ensemble des parcs membres de la *Red estatal* en 1989, le système des subventions rénové n'a été concrètement opérationnel que deux ans plus tard et n'a pris son rythme de fonctionnement qu'à partir de 1993. Il concerne alors tous les *municipios* inclus dans les ZISE c'est-à-dire ceux dont une partie du territoire a été aliéné (soit directement inclus dans un parc, soit inclus dans la zone périphérique du parc en question). Néanmoins, dès le milieu de la décennie 1990, plusieurs *municipios* manifestèrent leur souhait de pouvoir quitter les ZISE (impliquant donc une correction des limites des parcs et des zones périphériques de protection ZPP) car ils estimaient les aides insuffisantes en contrepartie des sacrifices consentis à l'existence de la zone protégée.

L'ICONA avait cependant instauré des critères d'équilibrage entre collectivités pour l'octroi des subventions. Etaient pris en compte la superficie de chaque parc et celle de sa zone périphérique et la part aliénée de chaque *municipio*. Les montants étaient répartis en fonction de ces prorata. Ces principes ont été maintenus dans leur grandes lignes par l'OAPN qui a pris la suite de l'ICONA, et entérinés par la loi de 1997. En 1996, à son arrivée au pouvoir, le Parti Populaire a décidé d'appliquer l'art. 18.2 de la loi de 1989 concernant la réduction des subventions. Bien que ce parti ait été traditionnellement assez méfiant à l'égard des parcs nationaux, c'est principalement afin de combler le retard dans les versements des subventions précédemment octroyées, retards qui atteignaient déjà parfois deux ans, que fut effectué ce choix. Cette décision, qui s'est accompagnée d'un tassement des volumes disponibles pour les nouveaux projets, a été la source d'une polémique avec les élus socialistes, polémique sur laquelle s'est greffée le débat concernant la réforme de la loi de 1989 au sujet de laquelle le Parti Populaire était accusé de « *vouloir bureaucratiser la gestion des parcs*»[262].

La loi de 1997 a posé clairement le développement socio-économique des *municipios* des parcs nationaux comme l'un des objectifs de la *Red estatal*, ce qui n'était pas dit de manière aussi explicite auparavant :

> *« L'attribution des aides doit se faire de manière réglementaire et, dans tous les cas, elles devront contribuer à viabiliser économiquement les activités traditionnelles, développer de nouvelles activités compatibles avec la préservation de l'environnement*

[262] Intervention du Sénateur F. Bella Gallán, Commission "Environnement" du Sénat, 17/09/1997.

et du patrimoine architectural, créer des emplois et, de manière plus générale, soutenir les activités qui contribuent à l'amélioration de la qualité de vie de la comarca. »[263]

A cette fin, elle a réorganisé les objectifs du programme de subventions :

- Le transfert de capitaux en direction des entreprises locales, dont l'activité doit être (théoriquement) en relation avec le parc. Mais elle a surtout été présentée comme une mesure de soutien pour les marchés locaux de l'emploi.
- Le transfert de capitaux en direction d'associations et d'organismes locaux afin de densifier le tissu social et économique dans des zones souvent marquées par la faible densité et les difficultés du marché de l'emploi.
- Le transfert de capitaux aux particuliers pour des investissements concernant la rénovation du bâti traditionnel et la réalisation d'installations bioclimatiques ; il s'agit du volet environnementaliste du projet.

Etabli en 1999, le Plan Directeur du Réseau des parcs (2000-2006) va dans le même sens en énonçant que les subventions de l'OAPN doivent contribuer au « *programme de développement durable et d'intégration sociale des parcs* ».

A partir de 1997, le programme d'aides a connu un élan très important en matière de volumes financiers. Le régime mis en place à l'origine ne prévoyait d'accorder des subventions qu'aux collectivités locales. En 1999, un nouveau système d'attribution a été inauguré en application de la loi de 1997[264], élargissant à d'autres catégories (entreprises, particuliers et associations) la possibilité de présenter des demandes de subvention.

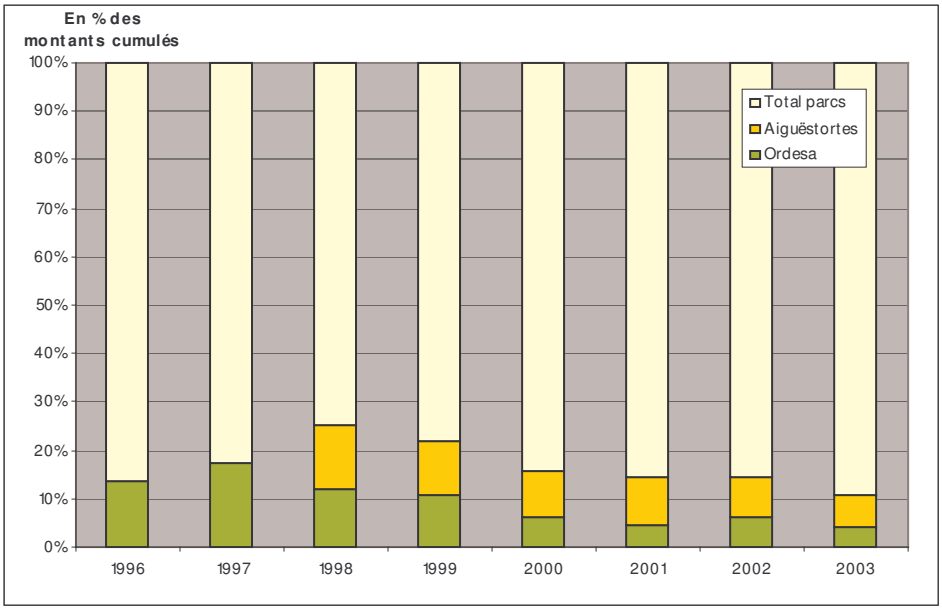
Cet élargissement s'est accompagné d'un changement dans les modes d'attribution. Avant 1996, un budget annuel était octroyé à chacun des parcs nationaux. Désormais la procédure à suivre pour l'attribution des aides ainsi que les enveloppes globales de subventions disponibles sont fixées chaque début d'année par l'OAPN. Les demandes passent d'abord devant une commission d'instruction au sein de chaque parc puis devant la Commission mixte de gestion correspondante et sont enfin transmises à la Commission d'instruction du Conseil du Réseau des parcs qui arrête la liste des projets retenus pour chaque parc. Malgré ses particularités, le parc d'Aiguëstortes est soumis aux mêmes modalités. Il y a donc une compétition au niveau national et tous les dossiers présentés ne sont pas retenus.

Cette procédure maintient de fait un certain centralisme et implique une instruction des demandes assez longue. Chaque année une commission interne à chaque parc national est censée vérifier les investissements effectués. De l'avis des personnels, il est très rare qu'ils ne correspondent pas à ce qui était prévu et si le cas se présente, le remboursement est demandé. D'un point de vue technique, le

[263] Loi 41/1997, art. 22 quater.
[264] Décret royal 940/1999 du 04/06/1999.

principal problème du système de l'enveloppe globale est que les critères d'attribution sont pondérés au niveau national et que les demandes présentées peuvent « *potentiellement y faire l'objet d'une discrimination* ».

FIG. 29 - PART DES PARCS PYRENEENS DANS LES VOLUMES DE SUBVENTIONS DE L'OAPN (1996/2003)



Alors que des événements conjoncturels auraient pu influencer une répartition des subventions au détriment de certaines ZISE (la création du vaste parc national de la Sierra Nevada en 1999 par exemple), cela n'a pas été le cas. Les nouvelles créations de parcs ont en fait été accompagnées d'une augmentation constante de l'enveloppe globale entre 1997 et 2001. Les années 1999 et 2000 ont été marquées par une forte progression du volume financier total dégagé pour le programme. On s'aperçoit que même si, en valeur relative, la part de subventions accordées aux projets des ZISE des parcs pyrénéens diminue, les montants alloués ont été en augmentation jusqu'en 2001 pour le parc d'Aiguëstortes. Ce parc a vu son enveloppe diminuer en 2002 du fait de l'accord de financement passé entre l'OAPN et la Generalitat[265]. Pour le parc d'Ordesa, les volumes ont été croissants jusqu'en 1999 puis ont diminué et se sont stabilisés. Il y a eu vis à vis de ce parc qui avait déjà beaucoup reçu, un effet de compensation.

[265] Accord du 27/06/2002 entre l'Administration Générale de Etat et la Generalitat de Catalogne pour le financement d'activités dans le Parc national de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici. L'accord a prévu que les l'OAPN apporterait 5,5 M€ au budget du parc pour l'exercice 2002-2006, répartis en cinq tranches annuelles de 1,1 M€. C'est en 2004 le seul parc national pour lequel une convention claire a été passée avec le gouvernement central. La loi de 1997 avait ouvert la possibilité (mais non la nécessité) pour les Autonomies de participer au budget des parcs.

FIG. 30 - EVOLUTION DU RATIO SUBVENTIONS/POPULATION : COMPARASION DES PARCS NATIONAUX

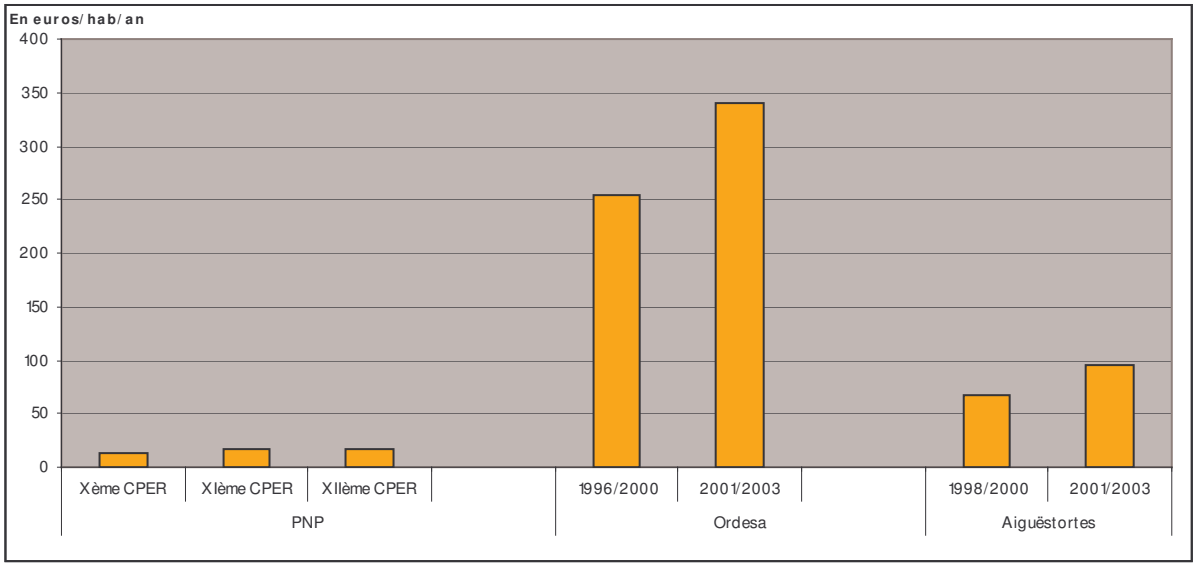
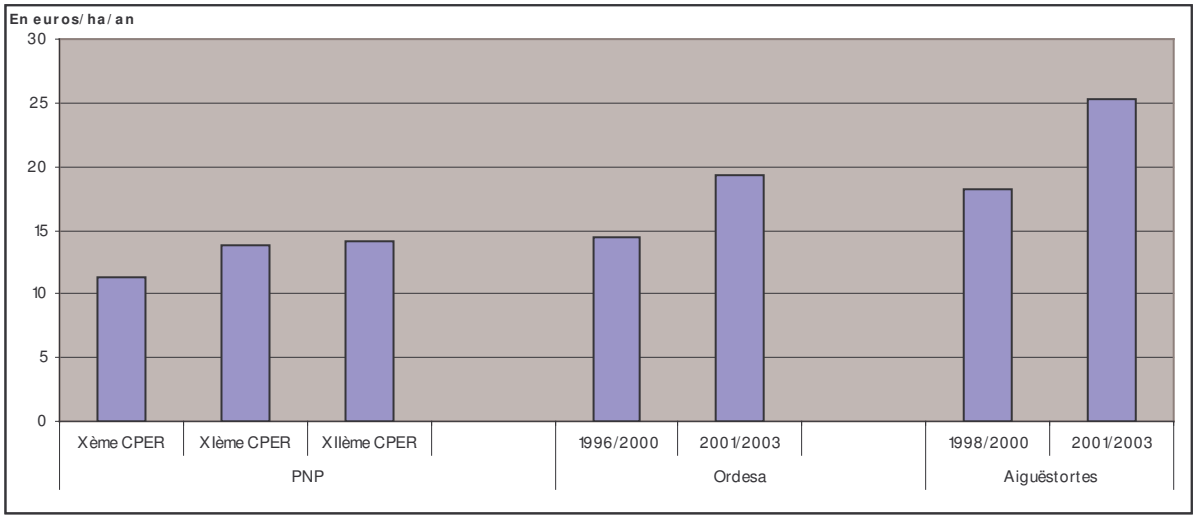


FIG. 31 - EVOLUTION DU RATIO SUBVENTIONS/SUPERFICIE : COMPARASION DES PARCS NATIONAUX



Note : pour les parcs espagnols, n'ont été pris en compte que les subventions accordées par l'OPAN.

Le système d'évaluation et de sélection des projets au niveau national est cependant remis en cause par les collectivités locales et surtout par certaines administrations régionales. Les subventions octroyées par le régime de l'OAPN peuvent tout d'abord s'étaler en plusieurs tranches et les versements courir sur plusieurs années, ce qui masque en partie les évolutions de court intervalle. Ensuite, les *municipios* ne sont plus quasiment certains de recevoir d'une année sur l'autre le même volume de subventions. Surtout, c'est la baisse des crédits affectés au cours de l'exercice 2003 qui a inquiété les élus locaux.

Ce phénomène a été constaté dès 2002. Du fait des retards de versement, la ZISE du parc d'Ordesa n'a seulement reçu cette année-là, que les deux-tiers des montants de subventions accordés. En outre, elle a présenté moins de projets qu'auparavant, ce qui a eu des répercussions lors des évaluations en 2002 et 2003. Dans ce contexte, l'extension au parc d'Ordesa du dispositif financier régional mis en place par le gouvernement aragonais (DGA) a été considérée comme « *un nouvel appui essentiel* »[266] par les élus locaux. Cette situation a offert un argument supplémentaire à la DGA pour revendiquer une implication plus importante dans la gestion du parc d'Ordesa. Elle a nourri les discordances entre niveaux politico-administratifs sur cette question. Depuis 1999, l'Andalousie (autonomie traditionnellement d'obédience PSOE) a engagé devant le Tribunal Constitutionnel des procédures visant à faire reconnaître l'inconstitutionnalité du système de l'OAPN. En 2003, le ministre autonome aragonais de l'environnement, Alfredo Boné, s'est publiquement affiché contre le même système.

En fait, la critique du système des subventions de l'OAPN est l'arbre qui cache la forêt. Elle participe d'un processus de contestation de la participation des administrations madrilènes à la gestion des parcs nationaux au sein des Communautés autonomes. En pratique, le système a largement bénéficié aux locaux sur le plan comptable.

La répartition et la destination des fonds de subvention associés aux parcs

L'OAPN prétend que les financements accordés aux populations locales via le dispositif de subvention ont fortement contribué à l'amélioration du niveau de vie et au soutien de l'économie agropastorale. Qu'en est-il ? A Ordesa, seul des deux parcs nationaux pyrénéens pour lequel exista un dispositif de soutien jusqu'en 1997, l'aide apportée par l'ICONA dans les années 1980 et jusqu'en 1995 a d'abord porté sur des réalisations en nombre limité mais importantes :

- Dans le domaine de l'équipement routier, avec notamment deux réalisations majeures :

[266] Entretien Représentant *d'Ecologistas en acción,* 2003.

- L'achèvement et la réfection de la route intervallées Sarvisé (Broto)-Fanlo-Nérín-Puyarruego (Vallée du Cinca) qui borde le parc au Sud.
- La construction d'un accès routier dans la haute vallée de Vió jusqu'à Escuain, hameau alors abandonné.

- Dans le domaine de l'urbanisme :
  - Le démarrage d'un programme de rénovation des équipements et de restauration du bâti traditionnel dans les villages de la ZISE ; ce sont les principaux villages touristiques du Val de Broto (Torla, Broto, Oto) qui en ont d'abord profité.
  - La réalisation d'équipements privés et collectifs en matière d'assainissement dans les villages construits sur les épaulements de la bordure méridionale du parc.

Ces initiatives ont largement favorisé la réinstallation de populations permanentes dans les vallées de Vió (Fanlo, Nerín) et du *río* Yaga (Tella, Escuaín) mais aussi le développement des résidences secondaires. Afin de mieux jalonner la répartition des subventions, les lignes suivantes furent dégagées par l'administration et le *patronato* du parc lors de la préparation du PRUG de 1995 :

- **Une ligne dite d' "interventions structurelles"** :
  - soutien aux activités traditionnelles
  - aide au développement de nouvelles activités compatibles avec les principes d'un parc national (essentiellement celles fondées sur le tourisme vert et le tourisme rural)
- **Une ligne dite d' "interventions incitatives" :**
  - aider au maintien de la culture et du patrimoine culturel local
  - aider à la construction de partenariats entre l'équipe de gestion et les locaux, notamment en les invitant à participer plus avant aux activités générées par le parc.

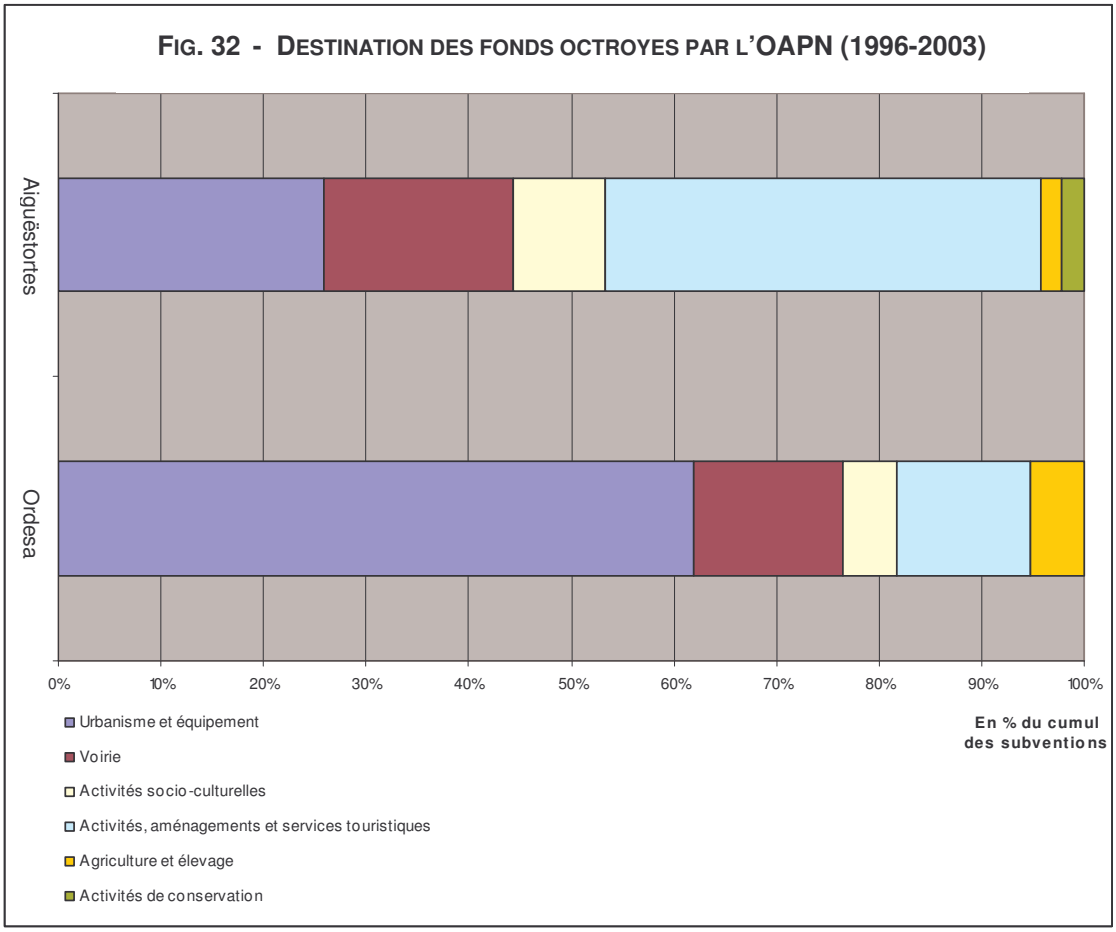
Nous avons pu recomposer en détail l'attribution des subventions pour les ZISE des parcs d'Ordesa (depuis 1996) et d'Aiguëstortes (depuis 1998 vu que ce n'est qu'à partir de cette date que le parc a été intégré au programme de subventions de l'OAPN).

Rapporté au nombre d'habitants concernés, le ratio moyen des aides accordées par les programmes de subvention a été nettement plus élevé dans les parcs espagnols que dans le parc national des Pyrénées (l'aire concernée est beaucoup plus étendue et surtout plus peuplée). Rapportée à la superficie des zones aliénées, les ratios sont globalement comparables. On note cependant que ceux des parcs espagnols sont en forte progression au cours des dernières années et atteignent un ratio annuel 50 à 70 % supérieur à celui du parc national des Pyrénées. Dans les

deux interprétations, le niveau des aides fournies dans le cadre des programmes de subvention est donc sensiblement plus élevé dans les parcs espagnols.

Aux subventions de l'OAPN, il faut associer les montants affectés à la réalisation d'infrastructures inscrites dans les budgets mêmes des parcs nationaux. Ceux-ci ne disposent pas de l'autonomie financière mais cependant, deux chapitres budgétaires, celui des *inversiones reales* (investissements réels) et le chapitre complémentaire VII (subventions) sont consacrés aux travaux engagés par le parc lui-même ou auxquels il contribue. Les fonds mobilisés proviennent dans ce cas du budget propre des parcs et leur affectation est décidée par les Commissions mixtes de gestion avec avis des *patronatos*.

FIG. 32 - DESTINATION DES FONDS OCTROYES PAR L'OAPN (1996-2003)

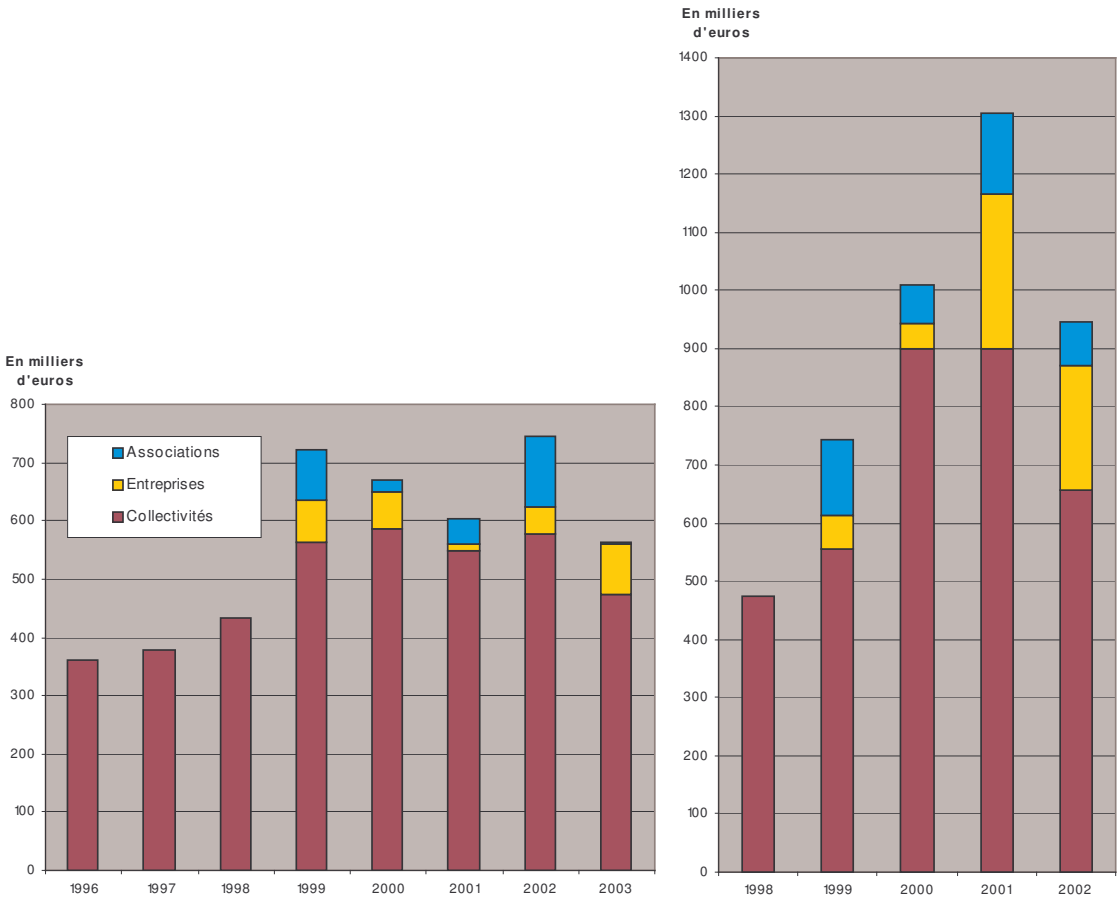


Il faut cependant étudier en détail la répartition. Aussi bien dans le cadre des *inversiones reales* que des programmes de subventions de l'OAPN, la priorité a été donnée à l'équipement des réseaux de communication et à la rénovation du patrimoine architectural. Cette orientation a été à l'origine de plusieurs polémiques soulevées généralement par les mouvements écologistes. La dernière concerne ainsi la construction d'une déviation pour contourner le village d'Espot. Les associations

de défense de l'environnement critiquent en fait la préférence régulièrement accordée aux projets d'aménagement et d'équipements touristiques dans les choix effectués par les *patronatos* mais aussi par le Conseil du Réseau des parcs.

Une part importante des aides concerne en effet des projets directement en rapport avec l'activité touristique connexe aux parcs. Elle a porté en priorité sur l'amélioration des services mais une part substantielle des fonds a été directement dirigée vers les prestataires privés, notamment les hôteliers. A Aiguëstortes, les années 2001 et 2002 ont été marquées par un volume de subventions important en direction des entreprises, notamment hôtelières. L'une des controverses les plus démonstratives du caractère équivoque du régime des aides est survenue en 1999, lors de la construction du camping de la vallée de Pineta effectuée par l'*ayuntamiento* de Bielsa à l'intérieur de la zone périphérique de protection[267].

FIG. 33 - REPARTITION DES SUBVENTIONS ACCORDEES PAR LE SYSTEME DE L'OAPN EN FONCTION DES DESTINATAIRES – PARCS NATIONAUX PYRENEENS (1996/2003)

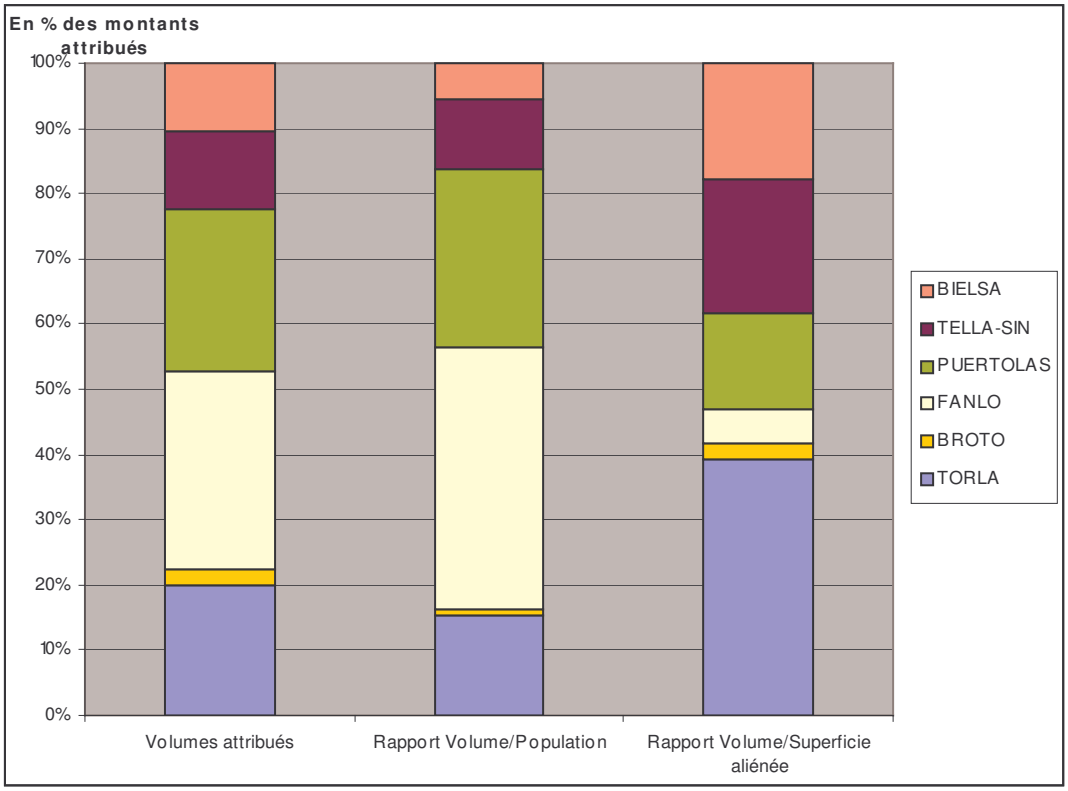


Le graphe ci-dessous révèle cependant que si les *municipios* des vallées intérieures ont bien été les plus importants bénéficiaires en valeur absolue et en

[267] Cf. Chapitre Six.

volumes de subventions rapportés à la population, le rapport à la superficie aliénée pour chaque *municipio* est nettement favorable à Torla et dans une moindre mesure à Bielsa. Les subventions représentent en fait un levier de pouvoir pour les élus locaux, à l'instar de ce qui s'est produit avec le système des crédits d'accompagnement dans le parc national des Pyrénées. La préparation des dossiers de subvention constitue pour les gestionnaires des parcs beaucoup de travail et les personnels de terrain aimeraient déléguer une partie de cette mission aux services des autonomies[268]. La directrice du parc d'Aiguëstortes estime que son équipe est trop réduite pour accompagner et suivre efficacement la trentaine de projets engagés chaque année dans la ZISE du parc. Profitant de la polémique concernant les retards et la diminution (relative) des subventions dans la ZISE du parc d'Ordesa, la DGA a médiatisé le concours technique qu'elle apporte désormais aux *municipios* afin de faire émerger un plus grand nombre de projets et les soumettre à l'OAPN.

FIG. 34 - DESTINATION DES CREDITS DE SUBVENTION OAPN DANS LE PARC D'ORDESA (1996/2003)



Note : Le *municipio* de Broto n'est concerné que par la zone périphérique de protection. Ne sont prises en compte ici que les subventions accordées aux municipalités.

Le système de chapitrage des investissements existe aussi dans les parcs naturels, les fonds étant directement gérés par les *juntas* ou *patronatos*. En Catalogne, le parc de la Garrotxa a ainsi bénéficié de volumes financiers importants,

[268] Entretien Directora-conservadora du parc national d'Aiguëstortes, 2002.

tirant parti de son rattachement au ministère autonome de l'Aménagement du territoire. car ses implications étaient plus importantes que pour les parcs proprement pyrénéens.

Plusieurs autonomies ont également élaboré leurs propres systèmes de subventions en relation avec la protection de la nature. Suivant l'exemple de l'Andalousie, l'Aragon a créé en 1996 un régime d'aides pour les collectivités et les particuliers dans les *municipios* concernés par les espaces protégés du réseau aragonais (RENPA) ou une procédure de PORN[269]. La loi autonome de 1998 sur les espaces protégés a confirmé la mise en place de ce dispositif d'aides destiné aux collectivités et aux particuliers[270]. Le dispositif propre aux espaces protégés a été révisé par une ordonnance de 2000[271] : en pratique celui-ci est inclus dans un dispositif plus vaste initié par le Plan de Développement Rural de l'Autonomie dénommé "système d'aides en matière d'environnement et de développement durable".

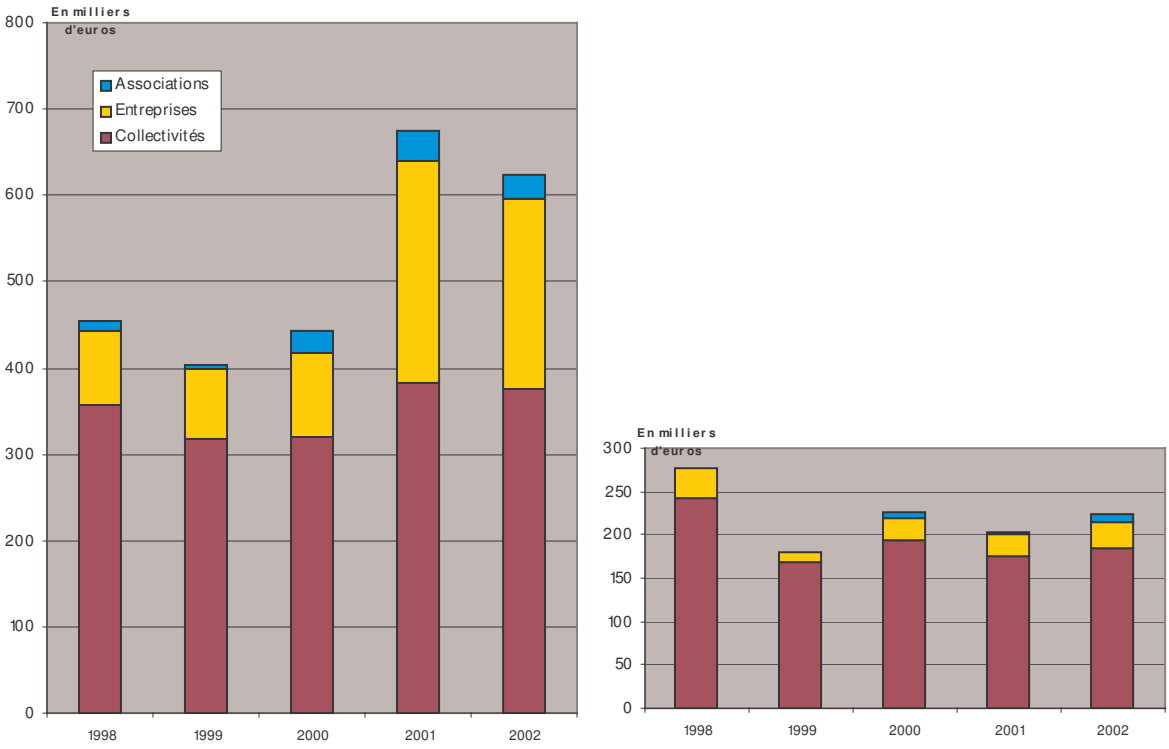
Il y a eu une forte mobilisation des gestionnaires locaux pour obtenir la mise en place de ce régime d'aides. Le mode de fonctionnement du système est semblable à celui de l'OAPN pour les parcs nationaux et repose sur une sélection. Toutefois, les montants alloués ont été équivalents en volumes de financement à ceux accordés par l'OAPN dans les parcs d'Ordesa et d'Aiguëstortes. Le parc de Guara surtout a beaucoup reçu. Mais les mêmes problèmes se retrouvent dans l'affectation des crédits que pour les parcs nationaux, la situation étant accentuée dans le cas des parcs naturels par le fait que le ministère autonome du tourisme prend souvent le pas sur son collègue de l'environnement.

La part la plus importante de ces fonds a été orientée en direction des collectivités et des particuliers pour cofinancer des travaux de restauration du bâti traditionnel mais également pour favoriser l'accroissement des équipements d'accueil en périphérie ou à l'intérieur des parcs, notamment pour les gîtes privés (Guara). Des travaux d'équipement urbain (assainissement, réseaux), dans les hameaux ou villages progressivement réoccupés par des résidents saisonniers, ont également bénéficié de subventions. Les améliorations pastorales, émargent généralement sur le budget des parcs, notamment pour les équipements "collectifs" (cabanes pastorales, ponts) ; certains travaux chez des particuliers semblent avoir cependant été cofinancés. Enfin, certains gros équipements plus controversés

[269] Décret 15-1996 du 20/02/1996 établissant un régime d'aides en matière de développement des espaces naturels protégés et de protection de la nature.
[270] Loi 1998, art. 69 à 74.
[271] Ordonnance du 27/12/2000 du DMA de la DGA relatif à l'exécution des aides pour les opérations conduites dans les ZISE des espaces naturels protégés, les refuges de la faune sylvestre et les réserves de chasse.

(parkings, aires d'accueil, notamment pour le parc de Posets-Maladeta), réalisés par les collectivités, ont profité des subventions.

FIG. 35 - REPARTITION DES SUBVENTIONS ACCORDEES PAR LA DG DE ARAGON AUX ZISE DES PARCS NATURELS (1998-2002)



Depuis 2001 et afin de « *mieux encadrer ce régime d'aides et éviter une fuite excessive des crédits vers des projets individuels sans cohésion d'ensemble* »[272], la DGA prépare des "plans de développement socio-économique" pour les parcs du réseau aragonais. Celui de Guara a été le premier à en bénéficier à la fin de l'année 2001, puis a été engagée la préparation de ceux d'Ordesa, de Posets-Maladeta et de los Valles.

Dans le projet de loi sur les Pyrénées, le gouvernement autonome a également proposé de créer un "fonds d'écodéveloppement"[273] qui synthétiserait les différentes lignes budgétaires existantes intervenant sur la gestion de l'espace montagnard. Le dispositif se décomposerait en plusieurs lignes de financement :

- L'acquisition de terres :
  - Acquisition du foncier par les pouvoirs publics dans les espaces naturels protégés ou susceptibles de le devenir

[272] Entretien Représentant d'*Ecologistas en acción*, 2002.
[273] DPUTACION GENERAL DE ARAGON, 2002, Projet de loi sur les Pyrénées, art. 100.

  - Aide à l'acquisition de foncier par des associations porteuses de projets de protection approuvés par le ministère autonome de l'environnement (DMA)
- La compensation financière en direction des particuliers et des collectivités pour :
  - La privation du droit de chasse
  - La limitation de l'exploitation des ressources pour des raisons de protection
  - L'indemnisation des dégâts de la faune sauvage
- L'organisation des activités productives et de services :
  - L'indemnisation des préjudices de constructibilité en cas de modification du régime du sol par un PORN
  - La rétribution contre cessation d'activités dégradantes ou dérangeantes
  - Les aides en direction des collectivités locales, des exploitations agricoles et des associations pour le développement socio-économique dans les zones d'influence des espaces protégés. Cet objectif reprend le principe du système de subvention déjà existant.

Ce dispositif, qui fusionne plusieurs registres de politiques publiques (agriculture de montagne, tourisme, urbanisme, protection de la nature), contient des mesures qui sont culturellement difficiles à faire accepter par les populations locales. Par l'entremise des mesures financières spécifiques, il tend en effet à accentuer la mutation de l'agriculture de montagne du statut d'activité productrice à celui d'activité de services. Mais parallèlement, il maintient l'idée d'une relation protection/contrainte.

L'autonomie de Navarre soutient également financièrement l'organisation des filières agropastorales, forestières et artisanales qui sont exercées dans les espaces protégés de son réseau régional. Depuis 2001, elle a ainsi consacré en moyenne 150 k€ par an de subventions à la structuration de filières permettant la commercialisation de "produits de qualité" en provenance des ZISE des parcs naturels. Des opérations d'aménagement rural sont également financées à l'intérieur des parcs, notamment dans le parc d'Urbasa y Andia (aménagements de voirie, plantations forestières et améliorations pastorales). Le ministère autonome de l'environnement a passé un accord avec les gestionnaires de la partie du parc qu'il ne gère pas pour mettre en place un "programme de développement local" bénéficiant d'un financement public, orienté vers le soutien à la réalisation d'investissements « *nécessaires au développement* » des activités agropastorales et forestières (rénovation, modernisation, construction des bâtiments) et la promotion (réseaux de commercialisation, médiatisation). Il envisage également la réalisation d'un programme similaire baptisé "Plan de développement durable des Pyrénées

navarraises", sur les vallées pyrénéennes où est projeté le parc naturel pyrénéen navarrais.

L'organisation des systèmes de financement du développement local associés aux dispositifs de protection ont en fait suivi une évolution globalement comparable, à dix ans d'intervalle, à celui du parc national des Pyrénées : une première période destinée à la réalisation d'infrastructures d'aménagement lourdes puis la mise en place d'un fonds plus élargi à destination d'actions de rénovation du bâti et des équipements d'accueil, d'hébergement ou d'infrastructures de loisirs. Toutefois, la part nettement plus importante, parmi les bénéficiaires, des particuliers et des entreprises privées (prestataires de services touristiques pour l'essentiel) est à souligner.

Le financement important en provenance des administrations autonomes témoigne de l'orientation politique clairement affichée par ces institutions, notamment en Aragon où les ratios des subventions aux populations des parcs naturels sont nettement plus élevés que ceux des subventions de l'OAPN : 85 €/hab./an pour le parc de Posets-Maladeta, celui de Guara atteignant 132 €/hab./an (7 fois celui d'Ordesa, 9 fois celui du parc national des Pyrénées) si l'on soustrait du calcul les *municipios* urbains de Huesca et Sabiñanigo[274]. L'autonomie finance chèrement le maintien de la vie locale et la (re)structuration des économies touristiques. L'économie rurale plus dynamique de la montagne navarraise bénéficie également des investissements conséquents de la part de l'autonomie, l'effort portant plus sur le financement de la complémentarité des fonctions productives et récréatives des parcs naturels.

*

* *

8.3. L'UTILISATION DES RESERVES COMMUNALES DE MONTAGNE COMME OUTILS DE MICRO-DEVELOPPEMENT

Parmi les démarches locales d'utilisation des politiques de création d'espaces protégés, un outil a particulièrement été mobilisé sur le versant français : il s'agit des "réserves communales". Derrière cette appellation se profilent en fait trois statuts juridiques différents : la réserve naturelle et la réserve volontaire auxquels nous adjoignons la réserve d'Orlu qui a statut de réserve de chasse. Les critères qui caractérisent ces "réserves communales de montagne" sont d'une part leur superficie (elles occupent une proportion notable des territoires administratifs), d'autre part

[274] Ce qui ne représente qu'une petite part de la population des villages périphériques du parc.

l'importance qu'elles revêtent dans le fonctionnement des systèmes locaux de ressources.

8.3.1. LA DIFFERENCIATION DES TRAJECTOIRES LOCALES : QUELLE SPECIFICITE DE VALORISATION POUR LES RESERVES COMMUNALES DE MONTAGNE ?

Nous avons pu voir que, dans la montagne pyrénéenne, c'est d'abord l'existence d'un enjeu lié à la maîtrise foncière de l'espace qui a poussé les sociétés locales à agir, au besoin collectivement, et à utiliser les dispositifs de protection de type réserve, à une époque où l'administration de l'environnement cherchait des substituts aux écueils de sa politique des parcs nationaux. Cette logique a présidé dans les années 1980 aux démarches progressives de co-construction des premières réserves communales, celles du Haut Conflent dans les Pyrénées-Orientales et celle d'Orlu en Ariège[275]. Rappelons toutefois le rôle essentiel du monde associatif dans les Pyrénées-Orientales, mû par la recherche d'un dispositif dont les effets seraient similaires aux objectifs des parcs nationaux, et qui a été à l'origine des premiers projets[276].

Pour les municipalités du Haut Conflent, les réserves créées dans les années 1980 devaient servir les communautés locales. Leur utilisation a cependant différé en fonction des objectifs locaux. Nous avons vu que les réserves naturelles avaient été un moyen de régler, pour partie, les problèmes d'inertie foncière nés de l'émiettement patrimonial qui avait conduit à une situation inextricable et paralysante (notamment l'absentéisme de nombreux propriétaires, qui n'étaient parfois même plus identifiés) et à des risques de spéculation conduits par des promoteurs exogènes.

La conception de l'outil était ainsi plutôt passive à Py dans le sens où la réserve était d'abord destinée à apporter à la municipalité une emprise sur l'évolution de l'espace communal et les utilisations qui en étaient faites. Mais ailleurs, la création des réserves naturelles a été un moyen employé par les communes pour relancer les activités gestionnaires contribuant à l'intérêt collectif et promouvoir l'agritourisme.

C'est ainsi que la recherche d'un projet de développement local qui a quelques fois présidées à la création de ces réserves. Cet objectif était clairement affiché à Jujols et Nohèdes, à Mantet. Nous verrons que cet objectif a été plus lent à émerger à Orlu. A Eyne et Prats-de-Mollo, les processus ont été différents. La

[275] Bien qu'existante comme réserve de chasse depuis 1943, Orlu a été "recréée" en 1981 sous l'action conjointe de l'ONC et des deux communes de la vallée.
[276] Cf. Chapitre Deux.

création des réserves a été une initiative municipale dans un contexte où les systèmes de ressource traditionnels étaient en crise (le ski à Eyne, le thermalisme à Prats-de-Mollo). Outre l'intérêt des élus pour l'objectif environnemental de ces réserves, la création d'espaces protégés est apparue comme une possibilité de renforcer l'attractivité des communes. L'objectif touristique transparaissait donc dès le départ. Cette différence a parfois créé des divergences de perception entre gestionnaires de réserves voisines, par exemple entre les communes de Prats et Py, toutes deux gestionnaires de leurs réserves, au sujet de la piste inter-vallées dont la fermeture est ressentie par la municipalité de Prats-de-Mollo, comme une restriction du potentiel touristique de la montagne.

C'est dans les petites communes rurales isolées que les populations ont été les plus enthousiastes, Jujols et Mantet, villages quasi abandonnés et repeuplés par des néoruraux, et dans une moindre mesure, celui de Nohèdes. A Jujols, la réserve a constitué dès le départ le moteur d'une intense activité de tourisme rural, projet collectif de la nouvelle communauté villageoise auquel s'est pleinement associé le conservateur de l'époque. A Nohèdes et Mantet, la création des réserves s'est accompagnée d'une stimulation de l'activité pastorale et d'un essor du tourisme rural. Pour les gestionnaires d'espaces, notamment les éleveurs, directement impliqués dans la gestion des affaires municipales de ces deux communes, l'objectif de juguler les processus d'abandon était clair, comme nous en avons eu un aperçu dans le Chapitre Quatre.

Les communes sont motivées par la réalisation de projets associés aux espaces protégés susceptibles d'avoir une incidence sur l'économie locale. La Falaise aux vautours en vallée d'Ossau[277] est un exemple de valorisation d'un espace protégé, reconnu comme particulièrement réussi. Le maire d'Aste-Béon rappelle avec enthousiasme ce que ce projet a représenté pour sa commune :

> *« En 1990, le conseil municipal s'est posé la question : comment faire vivre le village ? Et comment valoriser ce site* [la réserve d'Ossau] *sans le dégrader ? Le chef du secteur avec qui j'en parlais depuis quelques années m'a montré l'opération qui avait été faite aux Sept-Iles* […] *L'étude qu'on a fait réaliser a fait apparaître que la clientèle était là. A l'époque, il faut voir qu'au niveau de la commune, on avait deux cent mille francs* [30 k€] *de rentrée fiscale par an. Les bergers ont eu confiance en moi et ils m'ont suivi sur ce projet.* [Un ancien directeur adjoint du PNP] *a sauté sur l'aubaine et m'a soutenu. Mais on a aussi convoqué tout le monde : élus, chasseurs, associations, les scientifiques du parc et même le préfet est venu. Il voulait que cela réussisse* […] *Sur les cinq millions de francs* [800 k€] *qu'a coûté le projet, tout le monde a participé : la commune, l'Europe, le conseil général, le conseil régional, le*

[277] Cf. Chapitre Six.

ministère de l'environnement, la fondation EDF, IBM et TDF. C'est comme cela que l'opération a pu être faisable et viable. »[278]

Dans son discours, le maire veut faire la démonstration que ce projet n'a été possible que parce qu'il a été mené sur la base d'un partenariat élargi. Il fait cependant l'impasse sur le fait que son acceptation n'a pas été immédiate pour tous. Les associations de protection de la nature furent dans un premier temps assez réservées à cette expérience. Le FIR* estimait pour sa part que les caméras allaient déranger les rapaces. La section béarnaise de la SEPANSO* craignait que la fréquentation de la réserve n'augmente et n'implique ainsi la mise en place de moyens de surveillance supplémentaires. Un compromis acceptable par toutes les parties fut néanmoins trouvé[279].

Dans le cas de la réserve d'Ossau, les garanties que réclamaient les associations de protection ont pu être obtenues par la voie réglementaire car la faible fonction d'utilisation du site le permettait. La réalisation de "la Falaise aux Vautours" est non pas un exemple de mutation mais d'extension des fonctions d'un espace protégé, opéré autour d'un dispositif d'origine à la vocation très écocentrée et rigide sur le plan institutionnel, et qui a nécessairement impliqué une négociation.

Douze ans après sa mise en œuvre, la limite de vie du produit ne semble pas atteinte et le dispositif mis en place n'est pas remis en cause. Grâce à cette entreprise, la commune a dégagé des bénéfices qui lui ont permis de réaliser d'autres projets, l'ouverture et le financement d'un lotissement et de nouvelles installations collectives notamment. Cette initiative a permis l'apparition d'un système de ressource spécifique qui a donné sur le plan local une plus grande importance démo-économique à la commune d'Aste-Béon et politique à son maire.

Beaucoup d'élus pyrénéens voudraient qu'un tel exemple soit reproductible à l'envie mais ce n'est pas le cas. L'idée d'espaces naturalistes interactifs est ainsi bien accueillie mais les résultats ne sont pas forcément à la hauteur des espérances. Les exemples d'initiatives infructueuses sont nombreux, comme cela a été le cas à Eyne :

« *Il y a eu des erreurs de faites ici. L'antenne botanique du Musée de Cerdagne* [installée à Eyne], *sa valorisation avait été complètement ratée. Cela a été vraiment mal géré. La réserve récupère les locaux. On a réhabilité le jardin botanique aussi. Tel qu'il avait été conçu, c'était un vrai cimetière. Maintenant il nous faut en plus une vraie maison de la réserve ici, pour l'accueil et organiser des manifestations.* »[280]

[278] Entretien Maire d'Aste-Béon, 2002.
[279] L'arrêté de classement de 1974 fut modifié et intégra un additif interdisant toute activité dans la réserve pendant la période de nidification et d'élevage des jeunes, soit durant neuf mois.
[280] Entretien Conservateur de la réserve naturelle d'Eyne, 2001.

Cette association d'idées, supposant la mise en protection de la nature doit pouvoir être valorisée par l'exploitation touristique pour le bénéfice des populations locales, a conduit de nombreuses municipalités à soutenir des projets risqués sur le plan financier et polémistes sur le plan social, comme le parc de vision de l'ours dans les Pyrénées centrales. Nous avons vu cependant que l'utilisation des réserves comme supports d'activités commerciales avait longtemps été tempérée par certains gestionnaires d'espaces protégés qui ne cautionnaient pas l'automaticité du principe. Le cas de la réserve naturelle de la Massane est intéressant à ce sujet. Il s'agit d'une réserve qui occupe une partie minime du territoire d'une commune de grande superficie, localisé dans un secteur périphérique alors que les principaux enjeux socio-économiques locaux se situent sur la côte, bien que l'arrière-pays de la Côte Vermeille ne soit pas entièrement dépourvu de pression en raison des processus d'urbanisation qui ont déjà été à l'origine de conflits. Cependant, l'isolement géographique de la réserve, longtemps inaccessible par voie carrossable, a favorisé la culture pro-conservationniste de ses gestionnaires :

> *« Nos réserves, on les a poussées à agir comme des entreprises. J'ai toujours été contre car cela allait créer des concurrences. Je n'ai jamais rien voulu faire de payant sur la Massane. Et de toute façon, même les activités, cela ne leur permet pas* [aux autres] *de fonctionner en autofinancement.* […] *On a été poussé par la DIREN à faire de l'accueil mais c'est décevant, surtout les scolaires. Je suis assez pessimiste sur la sensibilisation des jeunes même si depuis quelques temps, je relève une petite amélioration* […] *On a fait un plan d'interprétation mais nous, on n'a rien de spectaculaire alors il est différent des autres.* »[281]

Ces praticiens réfractaires à la valorisation des espaces protégés dont ils ont la charge ne sont pas contre toute forme d'usage et il serait inexact de qualifier leur vision d'excluante. Ils stigmatisent en fait une logique de marchandisation des espaces protégés dans laquelle ils perçoivent en outre une mise en concurrence entre les réserves qui leur déplaît. Dans le Chapitre Six, nous avons montré comment la plupart des gestionnaires de réserves avaient cependant intégré la fonction d'accueil dans leurs objectifs, en fonction de trajectoires propres, qui ont évité jusqu'à présent la mise en concurrence des structures entre elles. En dépit de ses imperfections, le système des réserves naturelles des Pyrénées-Orientales, et plus particulièrement concernant celles du Haut-Conflent, a relativement bien fonctionné. Il a initié des partenariats locaux entre communes dans un canton dévitalisé qui manquait de projets et de tissu associatif et culturel.

[281] Entretien Président de l'Association des Amis de la réserve naturelle de la Massane, 2002. La réserve de la Massane est une réserve essentiellement forestière, dans laquelle existent peu de sentiers.

8.3.2. L'INNOVATION COMME RESSOURCE SOCIALE DE L'INTEGRATION DE LA PROTECTION DE LA NATURE

Nous allons tout d'abord développer dans cette partie deux exemples d'itinéraires, ceux des réserves d'Orlu en Ariège et de Nohèdes dans les Pyrénées conflanaises. Ces deux cas illustrent comment, à partir de configurations de départ et d'instruments totalement différents, se sont construits progressivement des partenariats entre les gestionnaires de la protection et les acteurs locaux. Ils soulignent le rôle important de la proximité des acteurs gestionnaires dans l'intégration d'un espace protégé à l'espace de régulation local et les bénéfices retirés d'une situation non concurrentielle entre catégories d'acteurs impliqués. A travers l'analyse d'un troisième cas de création de "réserve communale" beaucoup plus récent, nous nous interrogerons sur les évolutions conceptuelles et méthodologiques qui caractérisent l'utilisation des dispositifs de protection dans la construction des territoires locaux.

Le rôle d'une réserve dans un projet de réappropriation locale du territoire : l'exemple d'Orlu

Au cours des vingt dernières années, la réserve d'Orlu a fait partie d'une stratégie de redynamisation de la vallée de l'Oriège, située près d'Ax-les-Thermes, engagée dans le courant des années 1970 par l'ancien maire d'Orlu aujourd'hui devenu député de l'Ariège. Grâce à un prêt du Fonds Forestier National, le Syndicat intercommunal réunissant les deux communes d'Orgeix et Orlu a racheté la montagne de la vallée[282], marquant ainsi un changement important pour les communautés locales dont la montagne était depuis longtemps devenue une propriété privée[283]. Le rachat des terrains s'était fait sous les conditions du Fonds Forestier National c'est-à-dire leur soumission au régime forestier. Les milieux forestiers avaient été profondément artificialisés par l'exploitation traditionnelle et par une sylviculture de production intensive pratiquée entre 1956 et 1974 par l'ancien propriétaire, la Cellulose d'Aquitaine.

La réserve de chasse, créée en 1942, avait été conservée par les propriétaires successifs. Au moment du rachat des terres par les deux communes, celles-ci refusèrent la mise en place d'une réserve naturelle en place de l'ancienne réserve de chasse, solution alors étudiée par la DDAF de l'Ariège. A cette époque (1976), le vote de la loi sur la Protection de la Nature imprimait une dynamique en direction de

[282] Cette opération a été effectuée en deux temps : 80 % de la propriété de la Cellulose d'Aquitaine ont été rachetés en 1974 et les 20 % restant en 1978.
[283] Au milieu du 19ème siècle déjà, la quasi totalité de la commune d'Orlu appartenait à un maître de forge.

la création de nouvelles réserves naturelles. Orgeix et Orlu étaient alors deux communes où, de par leur profil socio-démographique, la culture locale était encore assez marquée par les valeurs traditionnelles de la ruralité montagnarde. Il faut ajouter à cela les conséquences du "syndrome parc national" propre aux Ariégeois qui sont restés très méfiants vis-à-vis des inflexions administratives avançant l'idée d'espaces protégés. Ces éléments expliquent le maintien de ce statut de réserve de chasse, qui paraît aujourd'hui nettement en décalage avec la perception qu'on les visiteurs extérieurs de ce site auxquels ils associent quasi spontanément le fait d'être dans une réserve naturelle[284]. Les communes souhaitaient d'abord disposer d'une meilleure maîtrise de la gestion mais ce sont elles qui demandèrent toutefois que le statut de réserve nationale soit octroyé par l'ONC car leurs élus voulaient que la réserve soit gérée par des techniciens assermentés, idée à laquelle ne souscrivait pas à l'époque l'ensemble de la population.

Une fois devenues propriétaires, les deux communes ont alors dégagé des objectifs stratégiques de développement local :

- Relancer l'activité sylvicole dans la deuxième vallée latérale (hors réserve), celle d'Orgeix
- Relancer l'activité agropastorale locale
- Constituer une véritable offre touristique

L'orientation de la valorisation de la montagne a posé débat en raison de l'existence de nouveaux projets d'exploitation hydroélectrique[285]. L'installation d'une petite concession privée sur l'Oriège fut finalement refusée mais c'est surtout le projet de Super-Orlu qui était susceptible de modifier complètement la physionomie de la haute vallée car il impliquait son ennoiement quasi complet. Les collectivités l'ont finalement repoussé et EDF, pour qui cet ouvrage ne représentait alors pas un intérêt immédiat, n'a pas insisté.

Depuis que les emprunts ont été remboursés, le Syndicat pastoral forestier a pu relancer l'exploitation forestière dans la vallée d'Orgeix. Une piste y a été aménagée en 2001 pour la désenclaver. Cette reprise de l'exploitation a été interprétée comme la réappropriation d'un bien communal.

Le second problème des communes était d'enrayer la déprise agricole et pastorale. Reprenant une démarche initiée dans le territoire voisin du plateau de Sault par l'association ASTRE[286], l'ancien maire d'Orlu mit en place au début des années 1990 une AFP "de stockage" c'est-à-dire destinée à récupérer les terrains qui

[284] Entretiens Directeur de la réserve d'Orlu, 2002 & Maire d'Orlu, 2002.
[285] La vallée de l'Oriège a accueilli l'un des premiers équipements de production par chute des Pyrénées.
[286] Association de Stockage des Terres pour l'Installation et la Restructuration des Exploitations agricoles ; organisme créé en 1988 dans le pays de Sault (Aude) pour favoriser l'installation de jeunes agriculteurs, fonctionnant selon un système de location des terres placées en fermage auprès de cette structure.

se libéraient pour constituer un stock foncier. Ils ont été entretenus par la collectivité (agents municipaux) et mis à la disposition des petits éleveurs locaux jusqu'à leur retraite. Lorsque suffisamment de superficie a pu être réunie, l'AFP a proposé une reprise d'installation. En 1995, la commune d'Orgeix s'est lancée dans une opération similaire dont le résultat a été l'installation d'un éleveur bovin. La commune hésita avec un élevage laitier, dans la perspective d'une orientation plus touristique. Les communes utilisèrent également les mesures de l'article 19 et le FGER.

Le développement de la fonction touristique de la vallée a en revanche fait apparaître des différences d'approche entre les deux communes. Dès les années 1970, le conseil municipal d'Orlu fut très méfiant quant à la prolifération des résidences secondaires. La volonté de ne pas devenir une simple extension résidentielle d'Ax-les-Thermes à la saison estivale a conduit la municipalité à prendre des orientations claires. Une zone de constructibilité limitée fut ainsi instaurée, d'autant plus qu'une partie de la vallée est en zone inconstructible en raison des risques naturels (zone inondable et avalanches). En parallèle, un camping a été ouvert pour inciter les touristes à séjourner dans la vallée. A Orgeix en revanche, village situé plus en aval, les permis de construction ont été accordés plus facilement, d'où une dispersion et une certaine disparité de l'habitat. Les deux communes ont cependant essayé de maîtriser le processus d'appropriation foncière par les résidents extérieurs.

Historiquement, la vallée de l'Oriège n'était pas une destination touristique traditionnelle des Pyrénées même si la création du plan d'eau de Naguilhes y a introduit les loisirs nautiques dès le début du 20ème siècle. La véritable impulsion d'une volonté de valorisation du "tourisme vert" a été donnée suite à la création de la première structure d'intercommunalité dans la haute vallée de l'Ariège[287]. C'est dans ce contexte qu'émerge le premier projet touristique associé à la réserve. La construction d'une maison de la réserve commença à être évoquée l'année suivante. La réserve accueille des publics scolaires à partir de 1988. Des réunions de « vulgarisation locale » sont organisées, une brochure illustrée éditée et un projet de sentier de découverte commence à réunir les acteurs locaux. Ces initiatives n'ont rien de spécifique : elles s'apparentent à ce qui s'est fait à l'époque dans les autres réserves, notamment les réserves naturelles des Pyrénées-Orientales. Leur particularité réside dans le fait qu'elle concerne non pas une réserve naturelle mais une réserve de chasse.

En 1990, la première grande opération de médiatisation organisée à l'occasion de « l'année des réserves ONC » est un succès et l'opération fut reconduite dans les

[287] Le district des vallées d'Ax, rassemblant 39 communes, a été créé en 1986.

années suivantes. A partir de 1995 est discuté un premier projet de réfection du secteur du Pla des Forges situé à l'entrée de la réserve. Plusieurs pistes sont alors explorées, notamment la constitution d'un hameau de découverte et la construction d'un parc à loups en périphérie de la réserve. C'est à ce moment qu'a débuté la véritable collaboration entre l'ONC et le Syndicat intercommunal. La pression estivale a beaucoup augmenté : 15 000 personnes viennent dans la réserve en l'espace de dix semaines. En 1997 ouvre le parc à loups, alors l'un des rares parcs animaliers des Pyrénées, qui draine rapidement un public important (45 000 visiteurs en 2000).

Le principe retenu a été de travailler sur trois produits :

- La réserve, déjà connue et produit d'appel.
- L'allongement du sentier de promenade hors de la réserve, l'idée étant de relier le village jusqu'au refuge d'En Beys à 2 000 m et d'en faire un sentier de découverte en relation avec l'espace muséographique. Un projet de sentier thématique sur l'hydroélectricité dans l'autre vallée de la réserve, celle de Naguilhes, moins parcourue par les visiteurs, est alors également envisagé.
- L'espace muséographique localisé sur le site du Pla des Forges, à l'entrée de la réserve. Plusieurs projets ont été étudiés mais les membres du comité de pilotage (élus, ONC, habitants) ont refusé le principe d'un produit fixe et stéréotypé. La réflexion s'est plutôt orientée vers une formule de type centre d'interprétation, approche alors nouvelle en France. L'actuel maire d'Orlu justifie ce choix :

« *On a essayé d'impliquer beaucoup de gens localement depuis huit ans.* […] *On a voulu une approche rigoureuse, scientifique, pas le tape à l'œil habituel… on recherchait quelque chose qui se développe constamment, impliquant beaucoup d'acteurs locaux.* […] *C'est une expérience rigoureuse, esthétique, scientifique de la montagne que l'on essaie de développer.* […] *Il y a un risque de perte d'identité de la montagne si on essaie de leur appliquer des modèles standards.* […] *On a voulu intégrer l'effort pour les visiteurs, pour les tirer vers le haut. C'est vrai, on est assez ambitieux sur cela. Les visiteurs sont surpris mais ils sont satisfaits.* »[288]

Le produit issu de cette émulsion, l'Observatoire de la Montagne, est un espace muséographique dont le concept est relativement audacieux car il ne repose pas sur l'utilisation de l'imagerie classique de la montagne mais essaie d'apporter une vision plus didactique. Il propose ainsi un parcours explicatif de l'organisation de l'espace montagnard et des mutations qu'il a subies, mêlant subtilement éléments plastiques, visuels et auditifs. Il évite le sensationnalisme et l'accumulation de

[288] Entretien Maire d'Orlu, 2002.

détails de vulgarisation scientifique qui rendent souvent les projets d'interprétation si difficile à conduire. Ainsi, la réserve en elle-même n'est que très peu mobilisée, incitant le visiteur a découvrir d'abord une vallée de montagne plutôt qu'un "espace de nature protégée".

Au-delà de cette mise en perspective intéressante sur la manière de concevoir un produit touristique en relation avec la valorisation imaginaire de la montagne, l'ensemble de ces réalisations soulignent le partenariat croissant entre les acteurs locaux et l'ONCFS, gestionnaire de la réserve. Du statut de gestionnaire technique de la réserve, celui-ci est passé à celui de bailleur de fonds (les opérations de réhabilitation du site du Pla des forges ont été engagés avec son concours financier) puis de partenaire dans la construction d'un projet prospectif.

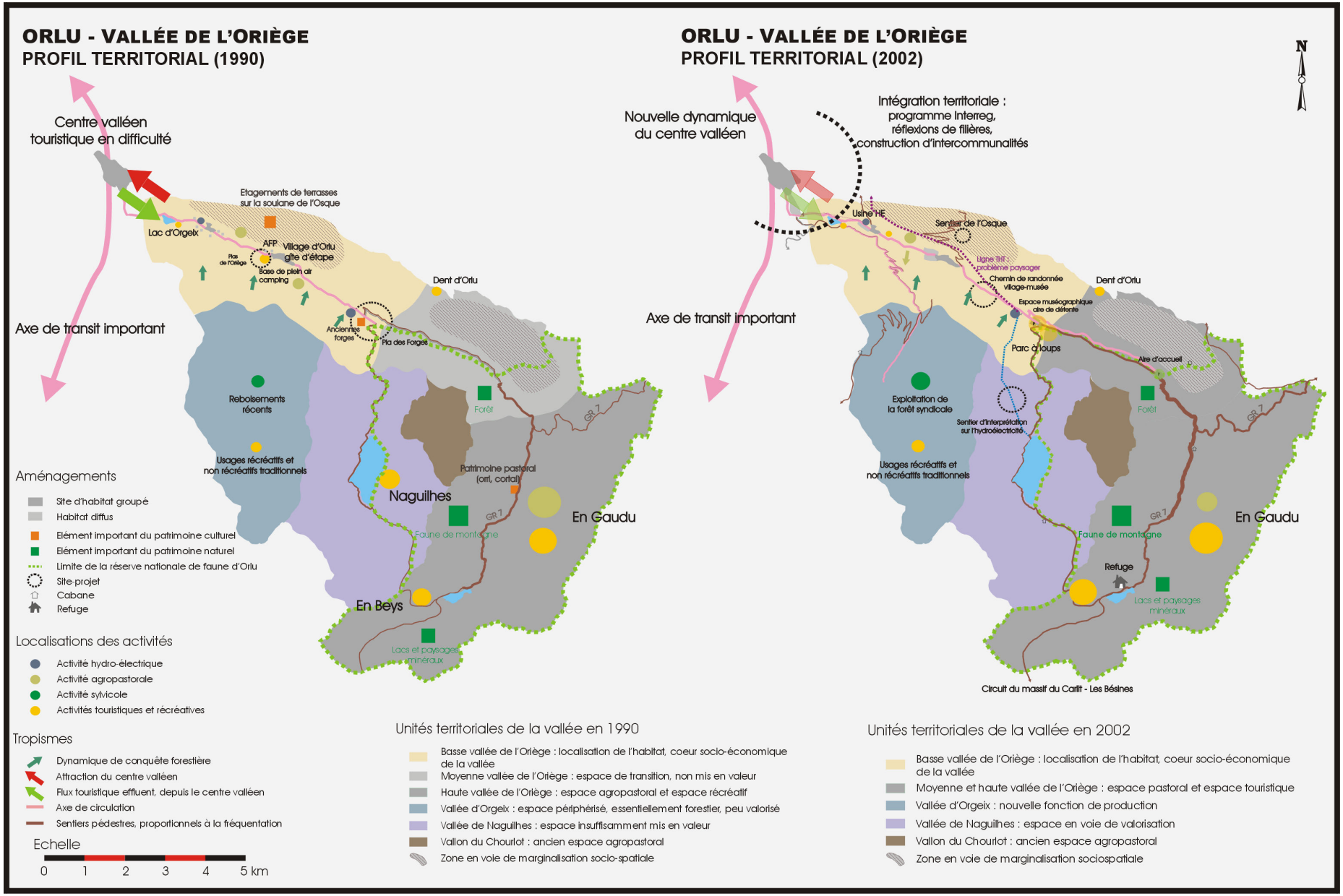
Le nombre d'emplois généré par le site du Pla des forges et la réserve est important à l'échelle de la vallée : une dizaine de saisonniers y travaillent en période estivale et la municipalité d'Orlu a pu pérenniser deux emplois grâce à l'Observatoire. La réserve et les produits périphériques qui lui sont associés, privés (parc à loups) ou collectifs (espace muséographique) favorisent le dynamisme socio-économique d'une commune qui l'été accueille une population de 750 résidents, trois fois plus que d'ordinaire. La construction de ce partenariat entre un établissement public chargé de la gestion cynégétique et de l'étude de la faune et une commune de montagne ne repose pas seulement sur la valorisation touristique d'un site naturel. D'autres types d'expériences ont également favorisé l'intégration de la réserve dans le tissu local, notamment celle ayant permis à des chasseurs locaux de pratiquer des tirs sélectifs à l'intérieur de la réserve.

Lorsque la réserve d'Orlu a été prise en main par l'ONC en 1981, l'objectif de cette administration était « *d'en faire un modèle de gestion de la faune pyrénéenne* »[289] mais pas d'y constituer « *une vitrine des bonnes pratiques* ». La fonction de cette réserve s'inscrivait dans un programme plus vaste : « *Le but de la réserve n'est pas de proposer par l'exemple un territoire modèle de gestion, extrapolable aux territoires voisins* […] *le but est de faire évoluer la notion de réserve vers celle de territoire expérimental* »[290].

Très tôt, l'ONC a manifesté la volonté de pratiquer une gestion ouverte et participative. Le comité directeur de la réserve (DDAF/ONC/ONF/Syndicat propriétaire) a intégré les chasseurs locaux à partir de 1987, puis à la suite de la requalification de la réserve comme "réserve de chasse et de faune sauvage" en 1996, a intégré la DIREN, un nouvel élu (le président du district du canton d'Ax) et un nouveau représentant des usagers (l'ACCA d'Orgeix).

[289] Comité Directeur de la RNCFS d'Orlu, réunion du 13/06/1983.
[290] ONC, *Proposition de programme scientifique pour la RNC d'Orlu*, juin 1984, doc. non publié.

CARTE 15 - EVOLUTION DU PROFIL TERRITORIAL EN VALLEE DE L'ORIEGE (1990-2002)



© J. MILIAN - UTM - septembre 2002

A l'instar de ce qui avait été effectué dans d'autres secteurs des Pyrénées, notamment dans la zone périphérique du parc national des Pyrénées, les ACCA locales considéraient que la réserve pouvait faire office de vivier d'isards d'où des prélèvements pourraient être effectués pour repeupler les massifs avoisinants[291]. La réserve d'Orlu a effectivement fourni des isards pour le repeuplement de secteurs proches (le Massif d'Aston et la Montagne de Tabe).

L'expérience de chasse à l'intérieur de la réserve est justement née des circonstances liées à la gestion du cheptel d'isards. En 1989, le Comité directeur de la réserve décida l'exécution de tirs sanitaires devant le risque de propagation d'épizooties. A cette occasion, l'ancien maire d'Orlu, M. Bonrepaux, demanda à ce que les chasseurs soient associés aux tirs. Des cas précédents, notamment dans le parc national des Pyrénées, avaient essuyé un refus de l'administration. Le directeur de la Protection de la Nature de l'époque donna cependant son accord sous réserve du respect des procédures : « *Des tirs effectués par des locaux sont possibles uniquement si cette gestion est intégrée à un plan de chasse et effectué par des associations représentatives au niveau du massif, c'est à dire une AICA ou un GIC* »[292]. Cette demande a été à l'origine de la formation du "GIC des sources de l'Oriège", chargé d'organiser les premières activités cynégétiques dans la réserve depuis plus de cinquante ans.

Des adaptations ont été nécessaires au départ car cette initiative a donné lieu à quelques quiproquos. Ainsi, en raison de la pression importante des sangliers au début des années 1990, le maire d'Orlu obtint la constitution d'un autre GIC, rassemblant les ACCA d'Orlu et d'Orgeix, pour « *permettre d'effectuer, sous contrôle, des tirs dans la réserve* »[293]. De la chasse à l'isard, justifiée par des raisons techniques, l'expérience risquait de glisser à la chasse aux nuisibles.

La poursuite de l'expérience des tirs à l'isard a été fonction de l'évolution de l'état des chevraies mais aussi motivé par des raisons sociales. En 1996, la densité de la population était devenue très forte. A l'extérieur, plus de quatre-vingt chasseurs évoluent sur les 2 000 ha du territoire de chasse de l'autre GIC de la vallée, réduit notamment par le fait que 10 % du territoire communal d'Orgeix a du être mis en réserve.

C'est à la fois pour régler un problème de densité trop importante de la population d'isards mais aussi pour diminuer la pression de chasse à l'extérieur de la réserve que l'expérience de tirs s'est réellement engagée. Il y a eu de surcroît une incitation financière à la poursuite de l'activité de chasse en vallée d'Oriège. Par la volonté du syndicat intercommunal, propriétaire des terrains de montagne de la

[291] Comité Directeur de la RNCFS d'Orlu, réunion 13/02/1987.
[292] Comité Directeur de la RNCFS d'Orlu, réunion 12/05/1989.
[293] Comité Directeur de la RNCFS d'Orlu, réunion 17/04/1992.

vallée, le prix de la carte de chasse est particulièrement peu élevé. Les chasseurs ont donc d'autant plus adhéré à l'expérience de tirs dans la réserve qu'elle leur a permis d'avoir la possibilité de tirer deux isards chacun, alors qu'ils n'ont droit qu'à un seul dans le territoire de l'ACCA (en 2002, cette proportion a même été abaissée à un isard pour deux chasseurs). Les ACCA ont fait pression au sein du comité directeur de la réserve pour que soit augmenté le nombre de chasseurs autorisés à chasser. Ils étaient six en 1997, douze en 1999.

L'ONC et la commune d'Orlu étudiaient également la possibilité de mettre en place un « *produit de développement local associé à la chasse* » comme dans le Caroux, c'est-à-dire une filière de tourisme cynégétique. Le GIC des sources de l'Oriège s'est arrêté en 1998. mais l'expérience des tirs s'est poursuivie depuis.

Le directeur de la réserve rapporte l'impact qu'a eu la décision de pouvoir effectuer des tirs dans la réserve :

> « *Les chasseurs locaux considèrent vraiment la réserve comme un sanctuaire. Quand je leur ai expliqué que des expérimentations de tirs pouvaient être envisagées, ils étaient sidérés.* […] *En fait, les chasseurs sont contents de chasser dans les conditions posées. Pour les tirs, ce sont eux qui s'organisent ; je leur laisse la responsabilité. Ils sont très libres en fait, ils ont un secteur de 300 à 400 ha et ils sont seuls. C'est une grande différence pour eux, avec le territoire de l'ACCA* […]
>
> *Cette expérience de tir dans la réserve a permis aux chasseurs de saisir l'intérêt gestionnaire. Le soir des jours de tir, ils font le point avec moi et là, on discute. Sur ce point la pratique a été modifiée car avant, ils ne discutaient pas de la chasse ensemble pendant la saison : c'était de la rivalité, cela fait partie des mentalités d'ACCA.* […] *La pression est bien plus importante dans l'ACCA et là, il n'y a pas de changement dans les pratiques, ils se retrouvent dans les conditions habituelles. Donc c'est le contexte qui importe.* » [294]

Le bilan de cette expérience paraît donc a priori mitigé. Elle a été un échec sur le plan touristique et elle ne semble pas avoir eu d'influence profonde sur les pratiques en zone traditionnelle de chasse. Cependant du point de vue technique, cette expérience a été une réussite puisqu'il ne s'est produit qu'un seul incident de tir en huit ans. En outre elle a eu des effets bénéfiques car elle a vraisemblablement aidé à une meilleure intégration de la réserve dans la communauté locale, notamment en facilitant la compréhension des objectifs inhérents à la gestion des populations faunistiques du gibier de montagne : « *Au début c'était vraiment étrange. Les chasseurs eux-mêmes expliquaient aux promeneurs pourquoi ils chassaient dans la réserve. Je crois que tous ont beaucoup apprécié cette*

[294] Entretien Directeur de la réserve d'Orlu, 2002.

expérience, pas seulement parce qu'ils pouvaient tirer un isard, car en définitive, cela n'arrivait pas souvent. »[295]

Le maire d'Orlu est lui aussi satisfait que cette expérience ait pu avoir lieu, « *exemple d'une bonne intégration locale de la réserve, à la différence de ce qui se fait dans d'autres endroits où on fait venir des fonctionnaires pour pratiquer des tirs en cas de surpopulation* ». A travers les exemples de la construction collective et diversifiée de sa fonction touristique et de l'expérience des tirs sélectifs, la réserve d'Orlu présente un cas de partenariat dynamique entre communes propriétaires et administrations gestionnaires autour d'un espace protégé de montagne. Celui-ci a abouti à la création d'un système relationnel original, dans lequel la réserve a confirmé son statut de vecteur identitaire territorial mais où elle est également devenue le support de projets innovants, parfois incertains sur le plan économique mais enrichissants quant à la construction d'une communauté locale de représentations et d'intérêts.

La réserve de Nohèdes : construction, expansion et diversification du rôle d'une structure gestionnaire

Au départ, le développement rapide de la structure gestionnaire de cette réserve créée en 1986, l'Association gestionnaire de la réserve naturelle de Nohèdes (AGRNN), s'explique par l'appui d'un important réseau associatif, lequel rassemblait plus de 120 membres dès 1990, en raison de la renommée du site parmi la communauté naturaliste. Cette situation a permis à la structure gestionnaire de se dissocier rapidement de la commune. Le président de l'association n'est pas un résident local et celle-ci a pu se doter d'un conservateur dès 1991, double-actif puisque c'est lui qui avait ouvert un gîte d'étape dans la commune deux ans auparavant.

Grâce à ces bases de départ, l'AGRNN a pu favoriser un fonctionnement homéostatique entre les groupes d'acteurs locaux, qui a permis d'éviter les situations conflictuelles apparues à Jujols ou à Py. Un souci de participation et d'intégration a animé dès le départ la relation entre l'AGRNN et le principal groupe socioprofessionnel local, les éleveurs (trois à l'époque) ; d'autres acteurs ont été rapidement adjoints au comité de gestion : propriétaires, chasseurs, scientifiques, professionnels de la montagne. La stratégie suivie a permis de faire fonctionner la réserve non comme un instrument de pouvoir mais au contraire comme l'outil d'un partage du pouvoir. Cette situation n'a été rendue possible que par l'état d'esprit de la collectivité locale et notamment des éleveurs, dont beaucoup sont des néo-ruraux, installés au tournant des années 1980, notamment le maire. Le conservateur de la

[295] Entretien Directeur de la réserve d'Orlu, 2002.

réserve explique que ce résultat est du à la ligne que son équipe a toujours suivie depuis plus de dix ans :

« Ce qui fait que cela fonctionne à Nohèdes, c'est la répartition des postes. Personne ne cumule les postes comme c'est souvent le cas ailleurs. Du coup, cela oblige à la concertation. Voici comment on a procédé à Nohèdes : Il fallait se légitimer auprès des habitants et des autres structures agissant sur l'utilisation de l'espace. On a appliqué une double politique :

- *L'implication des populations locales dans la vie de la réserve en faisant passer le message que c'était d'abord la vie de leur commune.*
- *La recherche de la cohabitation puis de la coordination entre la réserve et l'implication des autres structures de gestion. »*[296]

La collusion d'intérêts entre l'AGRNN, la commune et les éleveurs, s'est manifestée lors du conflit latent avec l'ONF[297]. L'administration de l'environnement reconnaît l'originalité de cette structure :

« A Nohèdes, c'est bien géré car des membres du conseil municipal sont membres de l'association gestionnaire de la réserve mais le président n'est pas un élu. Alors que dans d'autres réserves, ce sont de fausses associations gestionnaires puisque les élus y sont en majorité. L'intérêt évidemment c'est qu'il y a moins de conflits : les élus peuvent défendre plusieurs groupes d'intérêt par l'entremise d'une association gestionnaire. »[298]

Nohèdes est en définitive le cas de synergie inter-acteurs le plus poussé. On n'est pas, comme pour d'autres réserves, dans le cadre d'un système de domination (Conat) ou celui d'un équilibre négocié (Py). L'AGRNN a mené une méthode d'intégration empirique, en procédant par essais-erreurs, en s'associant aux autres acteurs locaux pour accroître la capacité de gestion effective exercée par les locaux. Le développement rapide de la structure gestionnaire a ainsi permis de drainer des fonds de financement importants et de pérenniser deux postes permanents. Elle participe ainsi à la constitution d'un groupe local d'employeurs, structure bien adaptée à l'éclatement de l'activité dans une vallée peu peuplée et qui a permis une amélioration sensible des services publics.

Tout en développant une activité de recherche fondamentale et de tourisme naturaliste, l'AGRNN s'oriente vers une gestion de la protection reliée à l'action. L'été, jusqu'à six personnes travaillent pour la réserve, ce qui est considérable pour ce petit village de montagne qui n'a qu'une soixantaine de résidents permanents. C'est le premier employeur de la commune. Des opérations de gestion de l'espace sont par ailleurs réalisées en partenariat entre l'AGRNN et le groupement pastoral

[296] Entretien Conservateur de la réserve de Nohèdes, 2000.
[297] Cf. Chapitre Quatre.
[298] Entretien Chargée de mission DIREN Languedoc-Roussillon, 2002.

local dans le cadre d'un programme LIFE, aboutissant à la réouverture de prairies de fauche.

L'AGRNN a également travaillé étroitement avec les éleveurs locaux pour comprendre et maîtriser des phénomènes de prédation importants survenus sur les estives de Nohèdes à partir de 1996. Le travail de suivi et d'expertise, réalisé avec les agents de l'ONF et de l'ONCFS, qui conclut au retour du loup dans le massif crée des moments de tension locale, surtout « *alimentés par les tergiversations administratives* [pour attester la présence du loup] *et des manipulations syndicalistes au sein des OPA* »[299] ainsi que l'intervention d'autres structures pyrénéennes, notamment l'ADDIP, mouvement ariégeois hostile au retour des grands prédateurs[300]. Le partenariat entre l'AGRNN, les éleveurs et les organismes techniques locaux spécialisés dans l'agriculture de montagne, permet cependant de contribuer à éviter l'apparition d'un "front de contestation loup" au sein de la profession locale, à l'image de ce qui s'est passé pour l'ours dans les Pyrénées centrales. Le programme expérimental Natura 2000 mené à l'époque par l'AGRNN a permis de débloquer des fonds pour l'indemnisation de l'éleveur touché et aider la commune à mettre en place des installations pastorales supplémentaires.

Les éleveurs et plus globalement la commune ont ainsi progressivement considéré la réserve comme une ressource technique. L'AGRNN a élargi son domaine de compétences mais sans jamais se poser en acteur dominant. Elle structure pas à pas ce que l'on pourrait qualifier d'équipe d'ingénierie de la gestion territoriale, en organisant un rassemblement de compétences (socio-professionnelles, techniques et scientifiques) mobilisées à travers une pluralité d'objectifs. Dans ce processus, l'aspect de proximité et la jeunesse de la plupart des employés de la réserve ont été des éléments importants.

L'autre point fort, c'est que l'AGRNN est restée une structure dynamique et ne s'est pas figée dans le conformisme. Elle sort progressivement de son espace réglementaire pour s'approprier le massif comme terrain d'action. Cette évolution est liée à la conjonction de plusieurs phénomènes :

- La recherche de financements : la situation financière était inconfortable en raison des retards de paiement réguliers de la part du Ministère de l'Environnement.
- La volonté de ne pas s'isoler spatialement et de « *sortir du cadre réserve* » pour travailler sur des enjeux de gestion situés à l'extérieur.

L'expérience d'opérateur technique lors du programme expérimental LIFE-NATURA 200 (1996/1998) a été très enrichissante pour l'équipe et a notamment

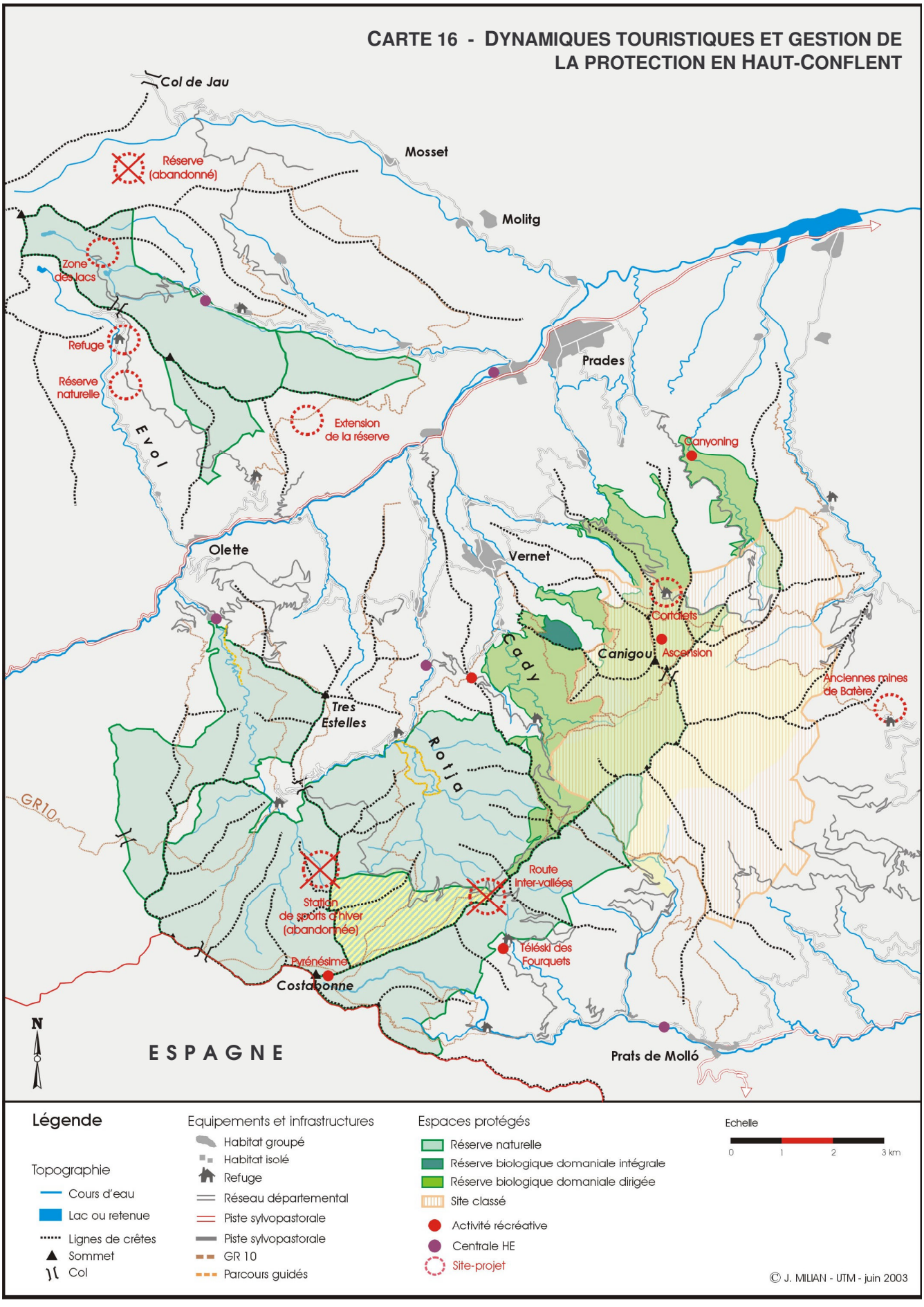
[299] Entretien Chargé d'études, AGRN Nohèdes, 2002.
[300] Cf. Chapitre Quatre.

nourri l'évolution des représentations du personnel sur le rôle de la protection. Natura 2000 est nettement perçu comme une ouverture sur l'avenir. Dans un article, le conservateur n'hésite pas à remettre en cause l'outil réserve naturelle si celui devient sclérosant en raison de ses aspects réglementaires. Il analyse ainsi que la création d'une réserve nécessite à l'amont une négociation entre populations locales et autorité administrative, qui peut être potentiellement source de malentendus et de tractations défavorables à une approche raisonnée des enjeux d'interface entre protection et activités d'usage. En outre, l'achèvement de la négociation par la production d'un document réglementaire peut favoriser à l'aval une certaine déresponsabilisation des autres gestionnaires[301] (la négociation étant close), alors que bien entendu le travail sur les enjeux de gestion ne fait alors que commencer.

Avec la préparation du document d'objectifs du site Natura 2000 du Madrès-Coronat (22 000 ha, dix fois la superficie de la réserve naturelle de Nohèdes), le travail de l'équipe a pris une toute autre dimension. Gérer un programme européen a été une lourde charge pour l'équipe. En prenant le rôle d'opérateur, l'équipe de la réserve entrait en relation avec d'autres acteurs sur des espaces où elle n'avait pas de légitimité. Cependant les événements contextuels ont cependant joué un rôle : le leadership environnemental ne lui a pas été "contesté" par la réserve voisine de Jujols, également dans le site Natura 2000, du fait des problèmes internes à cette commune. Pour l'association gestionnaire et son équipe, le programme Natura 2000 a été le moyen de pérenniser sur le plan financier et sur le plan social l'action qui avait déjà démarrée.

La préparation du document d'objectifs du massif du Madrès-Coronat a été une réussite et la réserve a réussi à exporter un souci de gestion prenant en compte l'entretien des milieux, notamment en promouvant « *l'intérêt d'avoir des mesures croisées. Ici, il y a un gros travail à faire aux abords des villages pour conserver la richesse et la diversité paysagère, qui sont aussi garants de la biodiversité* »[302]. Des actions sont ainsi effectuées sur la base des travaux liés au document d'objectifs, portant à la fois sur l'amélioration paysagère et celle de la qualité trophique des milieux (l'entretien de la ripisylve qui borde la rivière de Nohèdes en lisière de la réserve, en parvenant ainsi à remettre en usage une servitude associée à la propriété foncière en bord de rivière[303]) mais aussi dans le souci d'épauler l'agropastoralisme (restauration de parcelles de prairies de fauche). Des actions de conservation pure (restauration d'une tourbière) sont également conduites en partenariat avec les

[301] MANGEOT A., 1998, "Le concept de réserve naturelle revisité par Natura 2000", *La lettre des réserves*, n° 47.
[302] Entretien Conservateur de la réserve de Nohèdes, 2002.
[303] Disposition qui est inscrite dans le Code Rural, mais qui n'était plus usitée en pratique, enjoignant les propriétaires à entretenir régulièrement les bords des cours d'eau ou à en confier le soin à la collectivité.


CARTE 16 - DYNAMIQUES TOURISTIQUES ET GESTION DE LA PROTECTION EN HAUT-CONFLENT
Col de Jau
Mosset
Molitg
Réserve (abandonné)
Zone des lacs
Refuge
Réserve naturelle
Evol
Extension de la réserve
Prades
Canyoning
Olette
Vernet
Cortalets
Canigou
Ascension
Cady
Anciennes mines de Batère
Tres Estelles
Rotja
GR10
Route Inter-vallées
Station de sports d'hiver (abandonnée)
Téléski des Fourquets
Pyrénésime
Costabonne
ESPAGNE
Prats de Molló
N
Légende
Topographie
Cours d'eau
Lac ou retenue
Lignes de crêtes
Sommet
Col
Equipements et infrastructures
Habitat groupé
Habitat isolé
Refuge
Réseau départemental
Piste sylvopastorale
Piste sylvopastorale
GR 10
Parcours guidés
Espaces protégés
Réserve naturelle
Réserve biologique domaniale intégrale
Réserve biologique domaniale dirigée
Site classé
Activité récréative
Centrale HE
Site-projet
Echelle
0 1 2 3 km
© J. MILIAN - UTM - juin 2003

éleveurs d'une commune voisine. Enfin d'autres actions comme la restauration des vergers visent à la fois à renforcer l'offre agritouristique de la vallée et revêtent un intérêt écologique. C'est donc un véritable processus d'enrichissement à la fois écologique, culturel, social et économique qui est engagé.

A travers les multiples projets réalisés et les activités dont elle est le support, la réserve de Nohèdes est devenue, au sens que lui aurait donné Bernard Pecqueur, une ressource spécifique, dont la dynamique intégratrice a permis d'engager à l'extérieur d'autres projets relatifs à l'articulation des interactions entre gestion et valorisation de l'espace et enjeux de protection.

L'exportation d'un modèle ? Les logiques de projet dans la constitution des nouvelles réserves : le cas d'Aulon

Dans la commune d'Aulon, le souci de valoriser touristiquement les paysages de montagne pastorale et non aménagée de la commune a été l'un des éléments moteurs de la démarche de création d'une réserve volontaire. Cette création, intervenue en 2001, est la dernière étape d'un « *processus de renaissance locale* »[304] initié à la fin des années 1970. Le maire, qui dirige les affaires de la commune depuis cette époque, qualifie la démarche entreprise dans sa commune de « *politique volontariste d'auto-développement* »[305], reprenant ainsi la formulation du rapport Besson.

La stratégie suivie depuis vingt ans par la municipalité a reposé sur la relance du pastoralisme d'une part et l'organisation du développement touristique d'autre part. Celle-ci s'inscrit dans un contexte socio-économique comparable à celui des communes déjà abordées, c'est-à-dire de faible densité de population et de lutte de la communauté locale contre la dévitalisation. L'originalité d'Aulon vient du choix effectué par la municipalité de construire une filière locale de tourisme rural social, financée par les subsides retirés de la négociation de l'extension du domaine skiable de la station de Saint-Lary sur la commune, à une époque où la plupart des municipalités auraient profité de l'occasion pour s'engager sur la voie d'une mutation vers le statut de station de sports d'hiver. Ceux-ci ont été utilisés par la municipalité non pas comme un vecteur d'activité mais comme une ressource financière servant à la réalisation d'autres projets. Plusieurs projets liés à l'extension du domaine de Saint-Lary ont ainsi été étudiés. Des accords ont été passés pour l'utilisation d'une partie du territoire communal de haute-montagne mais la municipalité a refusé d'ouvrir un accès à la station par la commune, repoussant des projets de téléphérique et de route.

[304] Entretien Maire d'Aulon, 2002.
[305] Entretien Maire d'Aulon, 2002.

TABLEAU 27 - PROFILS DES "RESERVES COMMUNALES" DE MONTAGNE

Réserves	Proportion du territoire occupé par la réserve	Population permanente de la commune	Valorisation de la réserve	Acteurs pilotes
Py	74 %	107	Maîtrise du territoire par la commune Surveillance de la gestion sylvicole Accueil de publics scolaires et étudiants	Commune
Mantet	94 %	17	Mise à disposition du territoire aux éleveurs Prévention de l'exploitation sylvicole Développement de l'agritourisme Accueil de publics étudiants	Commune Eleveurs
Nyer	61 %	108	Mise à disposition du territoire aux éleveurs Développement du "tourisme vert"	Conseil Général 66
Jujols	47 %	43	Développement du "tourisme vert" Surveillance de la gestion forestière ONF	Commune puis ONCFS
Nohèdes	69 %	62	Gestion des impacts du "tourisme vert" Accueil de publics scolaires et étudiants Développement du tourisme naturaliste Gestion de la dynamique des milieux	Commune Eleveurs
Conat	29 %	45	Maîtrise du territoire communal Surveillance de la gestion forestière ONF	Commune
Eyne	58 %	127	Surveillance de la gestion forestière ONF Complément touristique	Commune
Orlu	60 %	195	Gestion des populations d'isards Accueil de publics scolaires et étudiants Développement du "tourisme vert"	Syndicat Orgeix-Orlu ONCFS
Aulon	57 %	93	Coordination des différentes activités sur le territoire communal Renforcement des outils d'une économie de "tourisme vert"	Commune

Pour les autres acteurs, le rôle du maire, en raison de la continuité de sa présence, a été fondamental dans la trajectoire suivie par cette commune :

> « *C'est clairement une volonté politique de son maire de montrer qu'Aulon était tournée vers la nature. Il a géré deux directions. Il voulait à la fois ne pas laisser échapper les subsides de la station de Saint-Lary mais il souhaitait également préserver l'image patrimoniale d'Aulon. C'est lui qui n'a pas voulu d'accès direct à la station depuis Aulon, pas de construction qui y soit liée.* […] *Quand j'étais dans la vallée d'Aure, la position du maire d'Aulon a toujours été claire : aménager le secteur du Rabat, préserver Lurgues* [hameau de granges] *et la zone d'Aloueilh. Il avait des objectifs clairs.* »[306]

[306] Entretien Ancien Chef de secteur Vallée d'Aure, 2003.

Dans le contexte d'un village moribond, qui ne possédait pratiquement plus aucune activité, l'approche développée par le maire reposait sur quatre objectifs principaux :

- assurer la préservation de l'espace communal contre l'aménagement des milieux ;
- planifier par étapes la valorisation du territoire communal ;
- s'assurer de la maîtrise de la fréquentation dans les environnements fragiles ;
- mettre en place les outils permettant de proposer des produits d'éducation à l'environnement et au patrimoine vernaculaire.

Evidemment, la commune avait la chance de posséder la plus grande partie de l'espace montagnard. Maître du foncier, elle a pu agir sans précipitation comme cela a été le cas pour Orlu. Le maire développa plusieurs initiatives, dont l'organisation de manifestations à l'exemple des "Jeux pyrénéens de l'aventure" qui ne fut d'ailleurs guère appréciée par les associations de défense de l'environnement en raison du dérangement qu'elle causa aux milieux.

La particularité de la démarche de "mise en protection" de l'espace conduite dans cette commune réside dans le fait que pour la première fois dans le massif pyrénéen, c'est une municipalité elle-même qui a clairement manifesté, sans l'existence d'un projet associatif préalable, la volonté de créer une réserve naturelle. Cette démarche a suscité certaines critiques dans le monde naturaliste et associatif, notamment sur le résultat des études effectuées[307]. La critique portait sur le fait que les promoteurs de la réserve avaient anticipé l'existence d'enjeux écologiques, faisant ainsi apparaître l'idée que ce projet ne revêtait en définitive que des objectifs économiques et non pas environnementaux. La DIREN de Midi-Pyrénées reconnaît d'ailleurs que « *du strict point de vue écologique, le dossier était un peu faible pour faire une réserve naturelle c'est vrai, mais il ne faut pas voir que cet aspect* »[308].

En dépit des critiques, cette initiative a été fermement soutenue par l'administration. La DIREN Midi-Pyrénées a été très intéressée par cette initiative qui lui permettait d'afficher la création d'une réserve supplémentaire dans les Pyrénées. Le maire reconnaît ainsi qu'« *il est certain que nous avons été beaucoup soutenus par les appareils de l'administration. Tout le monde nous poussait, la DIREN, la préfecture qui a proposé une forte enveloppe de DGE si nous allions au bout* »[309].

Le parc national des Pyrénées n'a pas été associé à la construction de la réserve, bien qu'elle se situe à sa proximité. Pour la DIREN, « *il ne faut pas chercher*

[307] AREMIP, 2000, *Création d'une réserve naturelle volontaire sur la commune d'Aulon - Dossier d'agrément*, 92 p.
[308] Entretien Bureau d'études consultant, 2002.
[309] Entretien Maire d'Aulon, 2002.

de logique de continuité entre les réserves du Néouvielle et d'Aulon », position assez curieuse au vu de la proximité géographique des deux réserves uniquement séparées par une vallée de montagne déjà protégée au titre de la législation sur les sites, mais cette attitude est peut-être destinée à éviter tout amalgame entre la création de nouvelles réserves naturelles et les polémiques entourant la réorganisation de l'action du parc national autour de son "espace-parc".

Cette initiative a donc confirmé les orientations locales de développement socio-économique. Mais elle a également renforcé le pouvoir de la commune sur l'espace collectif. Le maire a affermi la capacité de coercition de la municipalité vis à vis des groupes d'usagers de l'espace montagnard communal. Vis à vis des éleveurs d'abord, utilisateurs des estives, afin de sortir définitivement d'un système de conflits entourant la gestion des estives[310]. Vis à vis des chasseurs ensuite, la réserve constituant un outil supplémentaire dans la maîtrise de la gestion locale de la chasse, ce qui avait été initié avec la création difficile il y a une quinzaine d'années, du premier GIC local sur les massifs du Bastan et de l'Arbizon (22 000 ha). Cette création s'était effectuée à l'époque contre la volonté de la fédération départementale et de plusieurs sociétés de chasse car elle impliquait un partenariat avec le parc national et transférait une partie de l'organisation de la chasse aux locaux. Nous avons déjà souligné les difficultés à pouvoir raccrocher les structures cynégétiques à des dynamiques collectives.

Il n'y a donc pas seulement dans la démarche de cette municipalité une stratégie d'adaptation à un effet de mode et de positionnement stratégique dans le captage des fonds publics. Le maire d'Aulon n'hésite pas à prendre des positions claires : « *Les maires de la haute vallée d'Aure ont tous peur de Natura 2000 et je pense qu'ils ont tort. Ils craignent des contraintes mais ne voient pas les atouts que peut amener ce programme* »[311]. Cette démarche, nouvelle étape d'une stratégie autocentrée de développement local, souligne la poursuite d'un itinéraire atypique dans la vallée d'Aure qui s'explique également par le fait que la commune a toujours été isolée géographiquement et culturellement. Petite vallée latérale, qui s'enfonce dans le cœur du massif Bastan-Arbizon, elle n'a jamais fait partie d'une commission syndicale, ce qui l'a maintenue hors d'enjeux fonciers et relationnels localisés notamment dans la vallée et lui a conféré en fin de compte une plus large marge de manœuvre.

Dans des contextes de zones de faible densité, la "mise ou remise en protection" au moyen des dispositifs aboutissant à la création de "réserve communales" a dans tous les cas été le moyen pour les décideurs locaux de rehausser

[310] Cf. Chapitre Quatre.
[311] Entretien Maire d'Aulon, 2002.

la signification d'une prise locale de décision, c'est-à-dire de l'illustration de leur capacité à effectuer un choix, en s'appropriant les opportunités nées de la construction de la Décentralisation. Ce fait contient l'affirmation d'une identité et d'un statut, ce qui a constitué dès les années 1980 un élément important pour ces petites communautés locales. Les rôles des leaders locaux, imprimant une capacité fédératrice, mais aussi de la continuité et de la proximité relationnelle entre les différents acteurs de terrain, se sont avérés essentiels dans la réussite de ces expériences.

*

* *

8.4. LES DEMARCHES CONSTRUITES AUTOUR DE LA PATRIMONIALISATION DE LA NATURE PROTEGEE : L'EXEMPLE DE L'OURS

Nous explorerons dans le cadre de cette dernière partie le cas de deux expériences de valorisation de la nature protégée organisées sans territoires de protection prescrits, élaborées à partir de dispositifs de contractualisation. Il s'agit de démarches construites autour de la patrimonialisation d'une espèce devenue emblématique dans la problématique de la gestion de la montagne pyrénéenne : l'ours.

Dans le premier cas, le projet de l'Association pour le Développement Economique et Touristique des Pyrénées centrales (ADET) a émergé de la volonté de mobiliser l'ours comme le support d'une différenciation territoriale. Dans le deuxième cas, l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn (IPHB), un système "descendant" de protection a été rejeté par les acteurs locaux lors d'un violent conflit avec l'Etat. De celui-ci est né un organisme destiné à reconstruire un partenariat entre les gestionnaires locaux (élus, exploitants et éleveurs) et les administrations, dans lequel la problématique de la survie de l'ours a été l'instrument d'une politique de soutien aux filières gestionnaires de l'espace rural.

Avec l'étude de ces cas, nous abordons cependant un domaine d'étude particulier et éminemment complexe. Etudier la patrimonialisation de l'ours en tant que problématique scientifique nécessiterait également de conduire une approche mobilisant une étude de la relation entre l'ours et les sociétés montagnardes dans sa dimension historique, ce qui nécessiterait d'introduire des concepts et de développer une analyse propre à l'anthropologie sociale. Ce n'est pas de notre compétence et nous ne mobilisons ici que des éléments utiles à notre approche du rapport sociétés/nature au travers de l'utilisation de dispositifs de protection comme supports à des démarches de construction de projets collectifs.

8.4.1. L'EXPERIENCE DE L'ADET : CONSTRUIRE UN PROJET DE DEVELOPPEMENT AUTOUR D'UNE IMAGE DE NATURE IDEALISEE

L'expérience conduite par l'Association ADET dans les Pyrénées commingeoises et ariégeoises est un exemple de tentative de construction d'une ressource territoriale spécifique autour d'une politique de protection. Nous avons indiqué qu'à l'origine de cette association, qui fut l'un des acteurs de l'opération de réintroduction d'ours dans les Pyrénées, figurait l'espoir d'utiliser l'ours comme un outil de développement local[312]. En dépit d'une étude effectuée en 1992[313] sur les potentiels de valorisation que pouvait représenter l'ours, il n'y a pas eu de réelle action que l'on puisse qualifier d'opération de développement local, pendant les six premières années du programme. Seule la commune de Melles, qui a été un peu médiatisée lors des lâchers, a retiré un petit bénéfice en terme de fréquentation estivale. Selon notre interprétation, deux raisons expliquent cet écueil par rapport aux objectifs de départ.

Le programme LIFE "Grande faune pyrénéenne", qui a représenté le pivot financier de l'opération de réintroduction et de son suivi, n'avait pas vocation à organiser des opérations de développement. La Charte de 1993 qui a confié à l'ADET la maîtrise d'œuvre du programme de réintroduction, ne posait en effet clairement comme objectifs, que d'opérer la réintroduction et de monter un partenariat avec la profession pastorale. Les institutions supérieures, c'est-à-dire nationales et européennes, n'ont donc pas insufflé de démarches descendantes en ce sens.

Localement, la rapide dispersion des animaux a rendu caduque l'idée de constituer dans le paysage touristique pyrénéen une « *vallée de l'ours* » autour du territoire initial de l'ADET (la haute vallée de la Garonne entre St Béat et la frontière espagnole). Quant aux stratégies de développement économique fondées sur la construction d'une ressource touristique localisée autour de l'ours, dont le projet du "parc de vision" de Boutx en est une illustration[314], elles n'ont pas abouti malgré la constitution d'un syndicat mixte rassemblant une partie importante des communes du Haut Comminges[315]. Seule la commune du premier président de l'ADET, Melles, a tenté d'organiser une petite animation touristique autour de l'ours.

Le cœur actif de l'association s'est par la suite déplacé vers le piémont et les nouvelles communes adhérentes, lesquelles ont rejoint l'association après que leur

---

[312] Cf. Chapitre Quatre.
[313] Octaèdre Conseil, 1992, Etude pour un développement économico-touristique du Val d'Aran français, effectuée en collaboration avec l'association Artus.
[314] Cf. Chapitre Six.
[315] 89 communes dont la communauté de communes de Saint-Gaudens ce qui montre que ce projet a occupé durant une période une place nettement en vue.

territoire ait été fréquenté par l'ours. Une équipe de dirigeants plus jeune se forme. En 2000, le nouveau président de l'ADET faisait le constat qu'« *aujourd'hui, les résultats en termes de développement sont très insuffisants* »[316]. C'est à cette époque selon lui que « *des acteurs locaux ont commencé à sortir de la logique d'indemnisation pour entrer dans une logique de développement* »[317].

La stratégie mise en place à partir de 2000 par les nouveaux dirigeants de l'association, a été sensiblement différente des approches jusqu'alors proposées. Elle a consisté non pas à créer un espace touristique localisé mais à exploiter le capital de sympathie contenu dans les représentations des populations urbaines pour la grande faune "charismatique" en général, l'ours en particulier, afin de tenter de créer un territoire idéel autour de ce dernier. La valorisation de la protection de l'ours devient en somme l'œuvre des urbains qui, par leurs projections culturelles, construisent pour eux-mêmes ce « Pays de l'ours » et lui confèrent une identité territoriale.

En pratique, le programme est basé sur la promotion des activités rurales à caractère agritouristique : vente de produits du terroir, activités de pleine nature, hébergement à la ferme. Il se structure lentement :

> « *On a le temps. Il faut que l'on montre que l'on n'est pas une association environnementale. On veut faire avant tout du développement sous une certaine forme.* […] *Or, on n'a pas eu de politique de développement touristique à l'ADET, jusqu'à une période très récente.* »[318]

Les responsables ont procédé par étapes successives :

- L'élaboration des chartes de qualité pour les socioprofessionnels en 2000, avec une première année de contractualisation en 2001.
- La relance d'une filière de production ovine et l'invention d'un label de commercialisation que nous avons déjà évoquées ("le Broutard du Pays de l'Ours"), lancé en 2002.
- L'organisation d'une série de manifestations locales, "les Automnales du Pays de l'ours", inaugurée en 2002 et renouvelée depuis chaque année, essentiellement effectuées à destination des citadins avec la présentation de produits folkloriques tels que le "marché montagnard" et d'animations autour de l'ours. Ce dispositif a été complété par l'organisation d'une manifestation équvalente, directement sur l'agglomération toulousaine cette fois, "le Printemps de l'Ours".

[316] Intervention du président de l'ADET lors de la Journée de bilan du Plan Ours, 24/06/2000.
[317] Entretien Président de l'ADET et maire d'Arbas, 2002.
[318] Entretien Directeur de l'ADET, 2002.

TABLEAU 28 - LES CONTRACTANTS DES CHARTES DE L'ADET

Catégories socioprofessionnelles	2001	2002
hôteliers-restaurateurs	18	28
accompagnateurs et prestataires de loisirs	43	53
apiculteurs, producteurs	3	2
professionnels des activités d'élevage	0	7
artisans	6	8
Total	70	98

Bien que la formule ait été utilisée dès 1992, le "Pays de l'ours" est donc une invention récente qui relève du domaine de la communication stratégique. Dans une zone géographique qui manque d'image, cette démarche a rencontré une adhésion rapide de la part des prestataires de l'hébergement et de la restauration, plus lente auprès des professionnels agricoles pour des raisons de concurrence territoriale.

Le "Pays de l'Ours" est d'abord un support de communication. Les adhérents sont très peu nombreux hors du Comminges et du Couserans. C'est le cas pour les éleveurs adhérents et ceux du secteur de la restauration. L'ADET n'enregistre ainsi que six adhésions d'hôteliers-restaurateurs au-delà du Salat à l'Est et de la vallée de la Garonne à l'Ouest. Le cas des prestataires d'activités de pleine nature est différent dans la mesure où l'image du « Pays de l'Ours » représente pour eux une très bonne carte de visite auprès de leurs clients citadins. 35 % des adhésions concernant ce groupe proviennent ainsi hors de la Zone Montagne, principalement de la région toulousaine.

L'influence du label s'estompe dès lors que l'on atteint des territoires à l'image plus forte (le Luchonnais à l'Ouest, le Haut-Couserans à l'Est) car déjà dotés de symboles de nature et marqués par une histoire touristique. Ce phénomène est en outre renforcé par le manque d'ancrage politique de l'ADET[319], notamment en Ariège en grande partie du à la position du Conseil Général.

> *« Il y a une demande, les gens qui viennent veulent des informations sur l'ours. Les accompagnateurs en montagne, les guides le disent* […] *L'ADET ne souhaite pas chercher de l'influence. On défend des thèses, notamment que la qualité environnementale est le point fondamental du développement. Nous, on prétend démontrer que les Pyrénéens ne sont pas défavorables à la présence de l'ours donc on provoque les organismes dont c'est le boulot.* […] *On cherche à bousculer l'ordre établi.* […] »[320]

[319] Les huit communes adhérentes à l'ADET sont situées en Haute-Garonne alors que le territoire du programme d'accompagnement est bien plus étendu.
[320] Entretien Directeur de l'ADET, 2002.

L'ADET est sorti de son strict cadre associatif pour devenir un réseau de partenaires professionnels. Le travail de mise en réseau des différents acteurs touristiques entre eux mais aussi avec la profession pastorale et avec les élus des communes adhérentes, est un élément de dynamisme car il procure un enrichissement du tissu social et des connaissances inter-socioprofesionnelles. Il augmente ainsi le niveau de compétence des acteurs locaux selon les dirigeants de l'association, car ils disposent de plus d'informations sur l'ours et échangent sur les problématiques de la montagne. Ils sont ainsi mieux à même de répondre aux demandes des touristes. La posture ainsi défendue les incite à porter un regard critique envers la manière dont est gérée la relation ours/sociétés locales dans les Pyrénées-Atlantiques par l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn :

> « *L'IPHB a pris la démarche inverse d'ici : la présence de l'ours est avant tout perçue comme une contrainte et leur logique est de réclamer à la collectivité des sous pour compenser cette contrainte.* […] *Ils ne cherchent à retirer rien d'autre que des subventions. Bon cela permet d'espérer pouvoir maintenir la production de fromage en montagne mais derrière je ne vois aucune valorisation.* »[321]

Les responsables de l'ADET positionnent en fin de compte leur action sur le registre du combat de référentiels. Ils soutiennent clairement la plurifonctionnalité agritouristique du pastoralisme, en mettant d'abord en avant ses fonctions de gestionnaire de l'espace (entretien du paysage) et de producteur de produits de qualité. Les dirigeants vont jusqu'à faire de la présence de l'ours dans les Pyrénées l'indicateur et l'instrument initiateur d'un possible développement durable pour leur territoire[322] :

> « *Notre objectif est de restaurer la population d'ours dans les Pyrénées tout en associant la qualité de notre environnement à la qualité des productions et des activités. Il est souhaitable que les communes qui adhèrent à l'ADET soient irréprochables sur le plan environnemental.* […] *Ici à Arbas, nous avons refusé la construction de pistes forestières. D'où l'idée d'une charte pour l'adhésion des communes, il faut que la charte pose des problèmes pour afficher des choix.* »[323]

Les dirigeants estiment néanmoins que le réseau qui se construit demeure fragile et qu'il nécessite d'être institutionnellement épaulé et donc politiquement appuyé. Dans ce contexte, tout en revendiquant le fait de « *ne pas être à proprement parler un territoire mais plutôt une communauté de valeurs et d'objectifs* »[324], l'ADET soutenait la création d'un parc naturel régional commun entre Couserans et

[321] Entretien Directeur de l'ADET, 2002.
[322] Le terme a d'ailleurs été intégré dans le nom de l'association en 2003.
[323] Entretien Président de l'ADET et maire d'Arbas, 2002.
[324] Entretien Directeur de l'ADET, 2002. Celui-ci s'appuie sur le fait que le territoire de l'ADET correspond en pratique à celui de la Charte de 1993 et de la zone d'intervention définie par le Programme Ours, c'est-à-dire du Val d'Azun à l'extrémité occidentale des Hautes-Pyrénées à la limite orientale de l'Ariège, soit un territoire d'une étendue considérable.

Comminges : « *Un PNR, c'est vrai, c'est ce qui conviendrait pour le pays de l'ADET car cela nous aiderait nettement à ancrer notre projet et à le faire partager* »[325]. Le Conseil général de l'Ariège, qui a initié un projet de PNR sur son propre territoire, a cependant repoussé cette proposition. Le soutien politique à l'ADET demeure de toutes façons ténu. L'adoubement politique, pour un organisme "pro-ours" donc fortement connoté localement comme "écologiste", n'est pas évident à obtenir dans une région où beaucoup d'élus représentent d'abord une culture de la montagne de type rural ; les "battues médiatiques" organisées au printemps 2004 en Ariège et en Hautes-Pyrénées et auxquelles participèrent plusieurs élus le rappellent. La réintroduction d'une population d'ours dans ces secteurs où il n'y en avait plus depuis longtemps, demeure ainsi fortement perçue localement comme incompatible avec les pratiques actuelles d'utilisation de la montagne pyrénéenne, beaucoup d'élus prenant le contrepoint des thèses avancées par l'ADET :

> « *Sur deux activités essentielles et traditionnelles de la montagne, le tourisme et le pastoralisme, je peux vous dire très sincèrement que les uns, les éleveurs, ont considéré cela franchement comme un handicap et que les autres, les promeneurs manifestaient une forte inquiétude dans les offices de tourisme, dans le milieu associatif, etc. Il est certain que depuis les bureaux de la technocratie européenne, il est facile de dire que l'on peut cohabiter avec les ours si l'on fait des efforts !*
>
> *Personnellement, j'ai tout compris après m'être rendu dans les forêts slovènes, dans ces forêts majestueuses, immenses. N'y sont admis que des gardes-chasse, des gardes forestiers, des professionnels. On y accompagne les touristes. C'est le royaume des ours ; ils sont quatre ou cinq cents à y vivre. Seuls quelques hommes y entrent pour gérer ces espaces de forêts et de chasse, puisque la chasse y est réglementée.* […]
>
> *La contradiction m'est apparue manifeste : les Pyrénées sont, jusque dans leurs moindres recoins, fréquentées par les hommes - par les éleveurs, avec des politiques d'entretien des estives, par les touristes avec les sentiers de randonnée et les refuges, par des forestiers, des chasseurs et d'autres encore. Notre montagne est occupée par les hommes. L'ours veut un royaume à lui. Si quelqu'un me démontrait que la cohabitation est possible, mon opinion changerait, mais je reste convaincu du contraire.* »[326]

Dans le développement de son projet, l'ADET doit également tenir compte de la concurrence du parc national sur le registre de l'utilisation médiatique de l'ours, encore très timide aujourd'hui mais qui n'est pas évacuée par ses dirigeants, conscients de son importance comme label. « *Le parc national a une image forte à*

[325] Entretien Président de l'ADET et maire d'Arbas, 2002.
[326] Audition du maire et conseiller général de Castillon-en-Couserans, à la Commission Estrosi (ESTROSI Ch. (sous la présidence de), 2003, op. cit.).

véhiculer selon moi : c'est celle de Pays de l'Ours »[327] nous a déclaré le président du parc. Cette remarque peut surprendre puisque l'ours n'est pas présent dans le parc. Mais il l'est dans sa zone périphérique. Associer le parc à l'ours revient donc à associer le parc à sa zone périphérique autour d'une thématique de protection de la nature, ce que n'acceptent pas, nous l'avons vu dans le chapitre précédent, un certain nombre d'acteurs locaux. En outre, nous savons que le retour de l'ours dans les montagnes bigourdanes a suscité une vive protestation de la profession pastorale et qu'elle a fait émerger un conflit avec l'Etat à ce sujet. Dans ces conditions, l'idée de faire des vallées haut-pyrénéennes un nouveau "Pays de l'Ours" n'est politiquement pas envisageable à court terme.

Dans la mise en forme de son projet de développement, l'ADET a ainsi suivi la démarche théorique de la construction d'un processus de développement territorial telle que nous l'avons présentée dans notre chapitre préliminaire, en favorisant la construction d'une identité territoriale à travers la structuration d'un réseau d'acteurs diversifiés, mue par une problématique commune (celle de la dynamique socio-économique locale mise en corrélation avec les enjeux de gestion de l'espace). Les structures de la gouvernance locale sont mises en question au travers du débat intra et extra-montagnard que les initiatives de l'ADET tentent d'organiser autour de la gestion de la montagne. Pour l'instant, l'expérience engagée agit surtout comme un captage de flux financiers (en provenance du Programme Ours financé par l'Etat et l'Union Européenne) et l'exploitation d'un potentiel médiatique pour le développement et le renforcement des circuits économiques locaux. Néanmoins, à travers la construction de ressources marchandes nouvelles, l'organisation de filières producteurs-consommateurs, la mise en réseau d'acteurs qui n'avaient que peu de rapports entre eux auparavant, elle peut favoriser la construction d'un nouveau système territorial dans cette zone des Pyrénées.

8.4.2. ESSOR ET MUTATIONS D'UNE EXPERIENCE DE MISE EN GESTION COMMUNE DE L'ESPACE MONTAGNARD : L'INSTITUTION PATRIMONIALE DU HAUT-BEARN

La référence à la "patrimonialisation de l'ours" se trouve au cœur de la démarche de l'Institution patrimoniale du Haut-Béarn (IPHB) puisque celle-ci repose sur les fondements méthodologiques de la gestion patrimoniale et plus particulièrement aux théories et aux traductions méthodologiques développées à ce sujet par le Pr Ollagnon, l'un des premiers promoteurs de cette approche stratégique des conflits environnementaux en France. Selon cette conception, l'objectif d'une

[327] Entretien Président du parc national des Pyrénées, 2001.

"institution patrimoniale" est de faire émerger et d'organiser les éléments permettant la gestion en bien commun d'un problème environnemental : une institution patrimoniale, « *c'est la facilitation de la capacité des acteurs à mieux développer leurs stratégies* […] *cela permet une mutualisation commune de l'expertise.*»[328]. C'est donc un outil de régulation fondée sur la médiation par l'action collective dont l'amorce est réalisée par une analyse stratégique des conflits nés des divergences de représentations et d'objectifs catégoriels dite démarche d'audit patrimonial.

Présentée par ses promoteurs comme une initiative originale dans le domaine de la gestion territoriale, l'expérience de l'IPHB née de l'application de la "Charte de développement durable des vallées béarnaises et de protection de l'ours" contractée en 1994 entre l'Etat et les collectivité locales, constitue en effet un exemple atypique d'intercommunalité en raison de l'originalité de ses objectifs et du fonctionnement de l'organisme qui a été investi de sa mise en oeuvre. Elle n'est en revanche pas singulière sur la démarche de fond car sa genèse est ultérieure à d'autres expériences de construction d'une gestion dite concertée des problématiques environnementales autour de la patrimonialisation.

Nous reviendrons tout d'abord sur les circonstances qui ont fait émerger cette structure en caractérisant les enjeux en présence et les objectifs qui ont animé l'action de ses instigateurs. Nous analyserons ensuite les problématiques d'interactions qui se sont posées et les jeux de régulation propres au fonctionnement de cet organisme.

La construction d'une démarche de sortie de conflit

Nous avons rapidement évoqué dans la première partie la création de l'IPHB comme produit d'une négociation entre l'Etat et les populations locales pour sortir d'une situation conflictuelle provoquée par le dossier de la protection de l'ours pyrénéen. S'il existe en Béarn, comme ailleurs, une problématique d'interaction entre pastoralisme et grands prédateurs, ce « *problème local de l'ours* » comme l'appellent les locaux est finalement une construction collective qui a été amorcée par la prise de conscience par l'ensemble des acteurs impliqués (locaux, administrations, collectivités) de la disparition de l'ours pyrénéen.

La présence des derniers spécimens du noyau ursin pyrénéen était relativement bien tolérée par les gestionnaires locaux de l'espace montagnard et notamment les éleveurs-bergers[329] dont les pratiques d'estivage facilitaient traditionnellement la sécurisation des troupeaux. Il est difficile de savoir si la quasi

[328] Intervention du Pr Ollagnon, Conseil de gestion patrimoniale de l'IPHB (CGP) du 24/04/2002.
[329] Il faut bien comprendre qu'il s'agit ici d'éleveurs et non de bergers rémunérés (cas très rare), pratiquant un élevage estivant axé vers la production laitière ou fromagère, impliquant donc une forte présence humaine en montagne.

absence de conflits liés aux dégâts de prédation jusqu'au début des années 1990 est également imputable à l'existence du parc national lequel a par exemple favorisé la croissance des cheptels d'isard et peut être ainsi diminué la prédation sur les troupeaux domestiques. Quoiqu'il en soit, l'ours pyrénéen est, dans l'esprit des béarnais (mais pas seulement, cet avis étant partagé par d'autres pyrénéens), différent de l'ours introduit puisque sa présence est liée l'histoire des sociétés montagnardes.

L'installation de dispositifs de protection exogènes, le parc national en 1967 puis surtout le Plan Ours en 1984 et l'arrêté Lalonde[330], sont venus remettre en cause des pratiques locales, et selon l'interprétation des acteurs locaux, compromettaient la survie et la réorganisation de la filière pastorale locale, confrontée à des évolutions structurelles profondes. Le Plan Ours fut interprété en Béarn comme la menace d'une marginalisation des acteurs locaux et une atteinte directe aux pratiques de gestion de la montagne et au droit des populations locales d'user de ses ressources.

Rapidement, un conflit émergea puisque le comité technique qui supervisait ce Plan et auquel ne participaient pas les élus, refusa en effet tous les projets de nouvelles pistes:

> « *Les locaux avaient l'impression qu'on leur assénait un deuxième coup avec le Plan Ours. C'était une période où se sont mises en place des scènes d'affrontement : bergers et chasseurs contre les écologistes, les élus contre l'Etat. Il se développait une logique de clans.* […] *Il y avait des idées intéressantes cependant dans le Plan Ours, notamment la mise en place d'un réseau technique* [pour le suivi de l'ours]*, qui fonctionne toujours. Mais le problème c'est qu'à l'époque, on n'a pas du tout fait appel à tout le savoir local disponible sur l'animal, huit cents chasseurs, trois cents bergers. En plus du fonctionnement technocratique du comité de décision à Oloron, on n'a pas voulu faire participer ce savoir-faire d'expertise local.*»[331]

Cette période a généré des stratégies de renforcement de position de pouvoir chez les acteurs locaux, élus, chasseurs puis éleveurs. Les premières initiatives furent le fait des élus. Dès 1986, le maire de Borce mit en place un "comité communal de protection de l'ours". En 1989 dix-sept communes des trois vallées béarnaises créèrent une structure intercommunale afin de renforcer leur capacité d'action. Ce "comité intervalléen", premier organisme commun aux trois vallées béarnaises, se fixa comme objectifs la gestion commune des activités pastorales, forestières et cynégétiques ainsi que la prise en charge de la préservation de l'ours.

---

[330] Arrêté du 05/09/1990 du Secrétaire d'Etat chargé de l'Environnement auprès du Premier Ministre fixant des mesures précises pour prévenir la destruction et favoriser le repeuplement des ours des Pyrénées.

[331] Entretien Directeur de l'IPHB, 2001.

Son objectif réel était cependant de parvenir à négocier avec l'Etat un programme de gestion de l'ours dont le fonctionnement pratique aurait été confié aux acteurs locaux.

Dès 1984, la gestion du dossier de l'ours a échappé au parc national des Pyrénées car bien qu'ayant été « *créé pour l'ours* », le parc fut identifié par le Ministère de l'Environnement comme une institution trop faible pour gérer un problème de cette complexité car trop perméable aux influences locales. L'élection du leader aspois Jean Lassalle à la présidence du parc en 1989 renforça probablement dans ce sens la position du Ministère. Au plan national, le ministre subissait depuis plusieurs années la pression de différents groupes pro-ours, s'exprimant notamment par la voie médiatique. Une régulation locale de la fréquentation des zones à ours et notamment de l'utilisation des pistes fut mise en œuvre par les communes mais l'initiative fut jugée insuffisante par le Ministère de l'Environnement en raison de son efficacité limitée, trop de dérogations ayant été accordées.

Hostile au Plan Ours et afin de ne pas se marginaliser, la Fédération des chasseurs des Pyrénées-Atlantiques fit elle aussi des propositions sur la gestion des sites vitaux de la zone à ours :

- La création d'un GIC* intégrant la zone à ours et recouvrant un ensemble de 11 000 ha.
- La réduction des journées de chasse en échange d'un plan de réintroduction de l'isard.
- La mise en réserve de 2 700 ha situés directement en zone à ours.

La voie de la concertation n'a cependant pas débouché en raison des antagonismes sur l'étendue des concessions réciproques. Le Ministère tenta alors de résoudre la question par la voie réglementaire, ce qui a constitué le véritable élément déclencheur d'une crise. Deux mesures furent alors envisagées :

- Des restrictions d'usage de l'espace via un arrêté prévoyant :
    - La création d'un groupe de dix réserves permanentes de chasse entre le Col de Marie-Blanque et la limite inférieure du Parc, recouvrant un total 6 597 ha.
    - La réglementation de la circulation sur un certain nombre de pistes sylvopastorales en Ossau et Aspe, avec sept catégories de dérogations.
- La mise en place d'un arrêté de protection de biotope sur l'ensemble de la zone à ours, afin de donner un statut légal à la protection de l'espèce ursine ; cette disposition ne fut pas mise en place.

Ces décisions soulevèrent l'hostilité de beaucoup d'usagers locaux qui ne supportaient pas l'idée de la mise en place sur leurs territoires d'un cadre

réglementaire directif en plus du parc national. S'ils se joignirent à ce rejet sous le couvert de l'opposition de principe à l'ingérence de l'Etat, il est intéressant de remarquer que les élus fustigèrent d'abord l'absence de contreparties.

La stratégie qu'ont suivie les élus a reposé sur la stigmatisation et le rejet de l'application de l'arrêté de Brice Lalonde, qualifiée de « *loi scélérate* » par certains d'entre eux, qu'ils refusèrent d'appliquer. Dans le même temps, afin de revendiquer la légitimité de la gestion locale de l'espace, les élus locaux ont décidé d'investir et de s'approprier le thème de la protection de l'ours, compétence jusque là dévolue dans les esprits à l'Etat. Ils dévièrent ainsi le débat vers une réflexion plus globale d'aménagement du territoire, portant sur la gestion des activités sylvicoles et la dynamique de la filière pastorale alors que se profilaient des obligations de la Commission Européenne pour une nouvelle mise aux normes des installations de production fromagère en estives.

L'invention collective selon laquelle il existerait un "problème de l'ours" en Béarn a eu une autre conséquence. Elle a eu un impact profond chez les éleveurs estivants pour qui l'ours ne constituait pas à l'origine une priorité. Cette prise de conscience de leur rôle catégoriel aboutit fin 1990 à la création de l'Association des éleveurs et bergers transhumants des Trois Vallées afin de leur permettre d'être intégrés au débat et plus tard aux négociations. Les événements de l'année 1991 marquée par une prédation plus importante que d'habitude et l'utilisation de l'artifice du « nid de vipères » sur l'introduction d'un « ours familier » ont instillé les premiers germes d'une opposition de principe à l'ours chez certains jeunes éleveurs et naître un début de culture locale anti-ours.

Au terme de deux années passées dans un climat social délétère, la problématique de l'ours trouva un début de dénouement dans lequel on perçoit le génie politique des leaders locaux, particulièrement Jean Lassalle qui s'est posé en intermédiaire entre l'Etat et les Valléens et su tirer parti d'une situation politique favorable au plan national[332]. Grâce au soutien technique du professeur Ollagnon et de la DDAF, les élus locaux deviennent alors les pilotes de la sortie de crise :

- En reprenant à leur actif les idées initiées notamment par le Fonds d'Intervention Ecopastoral (FIEP) et proposées dans le premier rapport sur l'ours[333].
- En s'inspirant du principe contractuel à l'anglosaxonne et en obligeant les administrations à appliquer pour le Béarn les outils qu'elles promouvaient ailleurs, notamment pour l'opération de réintroduction planifiée en Pyrénées

[332] Quatre députés "pyrénéens" sont alors membres du gouvernement Balladur.
[333] Il s'agit du rapport de J.-P. Farthouat établi en 1981 en prévision du Plan Ours.

Centrales avec l'ADET, c'est-à-dire l'application d'un principe de rémunération de la protection de l'environnement.

- En ne marginalisant pas un ministre de l'Environnement affaibli, qui encore peu coutumier des techniques de la négociation[334], s'est épuisé à chercher une solution dans le sens de la régulation politico-administrative, et en jouant sur les jeux de pouvoirs d'échelles, entre fonctionnaires et ministres d'une part et entre administrations d'autre part.

Dès 1992, élus et techniciens locaux des administrations du génie rural commencent à jeter les bases d'un projet autour des propositions d'organisation présentées par le Pr Henry Ollagnon dans l'audit réalisé à la demande du Comité Intervalléen. Des représentants des usagers et du monde socioprofessionnel s'y associent par la suite. En 1993, l'abrogation de l'arrêté de 1990 marqua la fin de la stratégie technico-administrative fondée sur les outils traditionnels de la politique de protection de la nature. Avec la signature de la Charte de protection de l'ours et de développement durable des vallées béarnaises, contractée comme un volet séparé de celui de l'opération de réintroduction conduite en Pyrénées centrales, la création de l'IPHB et celle d'un vaste GIC-Montagne sur le Haut-Béarn et une partie des Pyrénées basques, ce sont les projets des acteurs locaux qui aboutissent[335] :

- Celui d'une gestion locale de l'espace montagnard sans contrainte supplémentaire spécifique (notamment la suppression de l'instance de décision sur les projets d'aménagement du Comité technique Ours) principe défendu par tous les élus.
- Celui d'une partie des élus, rangés derrière Jean Lassalle, qui depuis les conclusions apportées par l'audit de 1991 souhaitaient aller dans le sens d'une innovation locale en revendiquant « *la prise en charge de la conservation de l'ours comme élément intégré à l'aménagement de la montagne dans le cadre de la décentralisation* »[336]. Ce principe fut mis en application à travers les objectifs de la Charte de 1994 et l'organigramme des pouvoirs au sein de l'IPHB.
- Celui de la reconnaissance du besoin d'équipements et d'aménagements en montagne, ce qui apportait du même coup une justification aux équipements routiers et touristiques ; il est difficile de ne pas faire de rapprochement avec les polémiques qui entourent alors la construction du tunnel du Somport.
- Celui des bergers qui revendiquent depuis plusieurs années des aides plus conséquentes que celles obtenues via les crédits d'accompagnement du parc

[334] Le Ministère n'a été doté de services extérieurs, les DIREN, qu'à partir de 1991.
[335] Le 11/10/1993, le quotidien régional la République des Pyrénées titra ainsi « *Plan zones à ours : la victoire des Valléens* », faisant référence à l'abrogation des réserves.
[336] DENDALETCHE Cl., 1993, *La cause de l'ours*, Sang de la Terre, 297 p.

national et les subventions des programmes habituels menés par la DDAF des Pyrénées-Atlantiques.

- Celui de la fédération départementale des chasseurs qui a construit son action sur la base des propositions de 1990 et d'une gestion locale de l'activité cynégétique fondée sur son interprétation des dynamiques spatiotemporelles de l'habitat de l'ours (principe des réserves tournantes) par opposition aux réserves Lalonde (réserves permanentes) fondées elles sur une interprétation figée de l'habitat et excluante vis à vis des activités.

Dans ce contexte, la référence à la "patrimonialisation de l'ours" a été employée par les élus pour sortir d'une situation de conflit ouvert avec l'Etat. Deux éléments de fond sont à enregistrer :

- La création de l'IPHB est le résultat d'un processus de prise de pouvoir. Cet organisme est historiquement l'héritier du Comité Intervalléen des élus locaux. Mais il inaugure aussi un processus de co-responsabilité entre acteurs locaux et administrations dans la planification de la gestion de l'espace montagnard.
- Bien qu'investie d'objectifs thématiques sur la gestion forestière, la gestion cynégétique et celle de l'habitat de l'ours, le premier objectif de la Charte de l'IPHB était d'assurer le financement et la restructuration du pastoralisme de montagne. En pratique, l'IPHB a été mise en place pour structurer les programmes OLAE agri-environnement "Gestion patrimoniale des espaces pastoraux et de protection de l'ours" lancée en 1992 et une OGAF pastorale.

Fruit d'une crise entre l'Etat et les acteurs locaux, l'IPHB est un bon exemple du fait qu'une démarche de gestion communautaire est censée naître du conflit[337]. Cependant, en dix années d'existence, l'institution a survécu à plusieurs autres périodes de tension importante qui ont menacé de la faire disparaître et avec elle la Charte contractée en 1994. A l'automne 2001, ses activités ont ainsi été suspendues officiellement plusieurs mois. Mais son maintien est le signe qu'elle est devenue une structure suffisamment importante pour que les parties contractantes s'accordent à la faire survivre. En 2002, Roselyne Bachelot, alors Ministre de l'Environnement, a ainsi donné son accord au renouvellement du principe de la charte pour la période du XII^{ème} CPER (2000-2006), entérinant donc la poursuite du soutien de l'Etat à l'expérience. On note que cette décision est intervenue avec un décalage important par rapport au début de la période de contractualisation, soulignant ainsi les hésitations du cabinet ministériel précédent.

La question se pose de savoir si cette décision, n'est que le choix d'une politique partisane (soutien à un organisme présidé par un député de la même

[337] MERMET L., 1992, op. cit.

majorité politique) ou bien si le Ministère de l'Environnement et les partenaires financeurs (Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques et Conseil Régional d'Aquitaine) comprennent réellement l'existence de l'IPHB comme une nécessité. L'IPHB a fortement bénéficié du soutien du Conseil Général et de la Chambre d'Agriculture car ces deux organismes estiment indispensable l'action qui est mené sur le pastoralisme de montagne. Ces deux soutiens ont été très importants dans le maintien de l'IPHB.

Le fonctionnement même de l'IPHB est un imbroglio très complexe entre niveaux d'échelle, relations de pouvoir entre acteurs, captage de ressources financières, problèmes de représentations et articulations entre intérêts socio-économiques. Le travail de l'IPHB a été l'objet d'une étude d'évaluation en 2001 menée par le cabinet d'expertise de Gilles Barouch, Agora Diagnostic Développement (A2D). Elle a fait l'évaluation des réalisations accomplies et analysé les problèmes rencontrés par l'IPHB durant la période s'étalant de 1994 au début de l'année 2001. Nous pouvons apporter des éléments d'analyse complémentaire, notamment pour la période allant de 2001 à 2003. Une étude exhaustive de l'expérience de l'IPHB serait ici fastidieuse par sa complexité et sa richesse. Nous ne souhaitons explorer ici que les aspects relatifs à la corrélation entre l'objectif de construction d'une "gestion en bien commun de la nature", qui est revendiquée dans la Charte au travers du principe de "patrimonialisation de l'ours", et les limites posées par les mécanismes de régulation de l'action locale.

Le problème de l'absence de résultats sur le dossier ursin

Le Haut-Béarn est un maillon important pour tout projet qui ambitionne le retour à un seuil de population ursine viable dans les Pyrénées, ce qu'ont confirmé toutes les études scientifiques faites sur le sujet[338]. Toutefois, le seul noyau béarnais ne suffit pas à assurer la présence de l'espèce dans le massif, ce dont ont rapidement convenu les partenaires institutionnels et locaux. Le Béarn n'a donc pas à assurer à lui seul la survie de l'espèce mais doit y contribuer comme il l'était d'ailleurs spécifié dans le premier contrat de charte en 1994. Celui-ci précise que l'objectif principal de la Charte vis-à-vis de l'ours est « *la reconstitution d'une population viable sur l'ensemble du massif pyrénéen* »[339].

Des entretiens réalisés par le cabinet d'expertise A2D au printemps 2001, à une époque où ne restaient que six ours en Béarn, émergeait l'idée que le chiffre

[338] AScA Cabinet d'expertise, 1996, Etat des lieux de la population ursine et de son habitat dans le Haut-Béarn – Stratégies de conservation et de renforcement éventuel, 189 p.
[339] Art. 7 « *Il s'agira d'assurer à terme au mieux le maintien spontané de la souche pyrénéenne, au pire de l'espèce* […] *l'objectif à terme serait de reconstituer une population viable au niveau du massif pyrénéen.* » (Extrait de la Charte de protection de l'ours et de développement durable des vallées béarnaises).

d'une quinzaine d'ours pour les trois vallées béarnaises (population estimée en 1980) était globalement accepté par la plupart des acteurs locaux. Dans ces conditions pourquoi l'opération de planification d'un renforcement de population en 1996/1998 a-t-elle échouée ? Pourquoi l'arrivée d'un seul ours en 2001, issu de l'opération de réintroduction menée en Pyrénées centrales, a-t-elle failli provoquer la disparition de l'IPHB ? Ces événements marquent-ils l'échec de la méthode de patrimonialisation promue dans cette expérience ?

ENCADRE 14 - LE SYSTEME DE FONCTIONNEMENT DE L'IPHB

L'organisme est composé d'un conseil syndical assisté de deux autres organes : une instance de consultation appelée Conseil de Gestion Patrimoniale et une équipe technique chargé de l'exécution des délibérations du syndicat mixte.

- **Le syndicat mixte du Haut-Béarn** : il est composé de l'exécutif des communes (16 puis 20 maires), de cinq conseillers généraux et de trois conseillers régionaux (financeurs).

- **Le Conseil de Gestion Patrimoniale** : l'instance de concertation, destinée à « *la construction d'une intelligence commune des problèmes* » pour reprendre l'expression du Pr Ollagnon. Elle est composée de trois collèges :
  - Les élus : 11 maires, qui en sus du président, font relais avec le syndicat mixte
  - Les "Valléens" : représentants des socioprofessionnels (bergers, éleveurs gros bétails, forestiers), organismes consulaires (Chambre d'Agriculture, Chambre des Métiers, Chambre de Commerce et d'Industrie), représentants des usagers (fédération de chasse et GIC-Montagne ; APPMA)
  - Les personnalités qualifiées, collège rassemblant les administrations (DIREN, DDAF), des établissements publics (ONF, ONCFS, PNP), les services qualifiés du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques et du Conseil régional d'Aquitaine

- **Une équipe technique**, composée de cinq à six membres : un directeur (ITA), un attaché territorial, une ingénieur SIG, deux ou trois "agents patrimoniaux" (agents de terrain) et une secrétaire.

Les associations locales de protection de la nature, le Fonds d'Intervention Ecopastoral (FIEP) et la SEPANSO, comme la DIREN Aquitaine, mettent en avant le manque de résultats de l'IPHB sur le dossier ursin, en reprochant à ses dirigeants (donc les élus dans l'esprit des administrations d'Etat) le fait qu'elle n'ait pas permis d'assurer la pérennisation de la présence de l'ours en Béarn. Il ne fait pas de doute que les relations entre l'Etat et les partenaires locaux se sont dégradées à partir de 1998, c'est à dire lorsque le fond du volet ursin a été abordé et que le dossier de renforcement a débouché sur un conflit. Jusqu'à cette date, c'est l'absence d'objectif clair sur l'ours qui semble avoir été la ligne de conduite suivie. En pratique, la création de l'IPHB avait permis le retour du dialogue entre les services

de l'Etat et les acteurs locaux, amorcé autour de la planification des aménagements pastoraux, des opérations d'amélioration de la qualité trophique des milieux ; les échanges étant éclairés par la participation des spécialistes de l'ours et notamment les associations locales FIEP et SEPANSO. Des actions « d'amélioration trophique » du milieu pour les besoins de l'ours (plantations d'arbustes fruitiers par exemple) ont été conduites. Mais le dossier de l'évolution de la population ursine, et donc de l'augmentation de son effectif a été le premier point d'achoppement entre les membres de l'IPHB.

L'évitement de cette question n'a été possible qu'un temps, le moment du débat étant repoussé par la naissance de deux oursons. Or, le consensus n'a jamais été fait entre l'IPHB et l'ensemble des acteurs locaux, sur ce qui devait être placé derrière la notion de gestion de la population d'ours. Le projet de renforcement, dont le principe était énoncé dans la Charte[340], a été une décision prise en 1998 par le Syndicat mixte du Haut Béarn, instance de décision de l'IPHB uniquement composée d'élus. Il prévoyait l'introduction d'une première ourse, qui serait suivie d'une autre si l'opération réussissait c'est-à-dire que « *l'ourse s'adaptait à son nouvel environnement* »[341]. Mais il apparaît que cette décision n'a jamais bénéficié du soutien de tous les acteurs impliqués localement : l'ensemble des élus des territoires des vallées béarnaises d'une part, l'ensemble des bergers haut-béarnais d'autre part. Cet aspect est très important car l'absence de correspondance, à la fois dans le zonage et la représentation des acteurs, entre l'IPHB et le territoire local concerné, a été la source d'un premier clivage qui a eu des conséquences sur la marge de manœuvre de l'institution.

La fragilité de l'équilibre entre familles d'acteurs

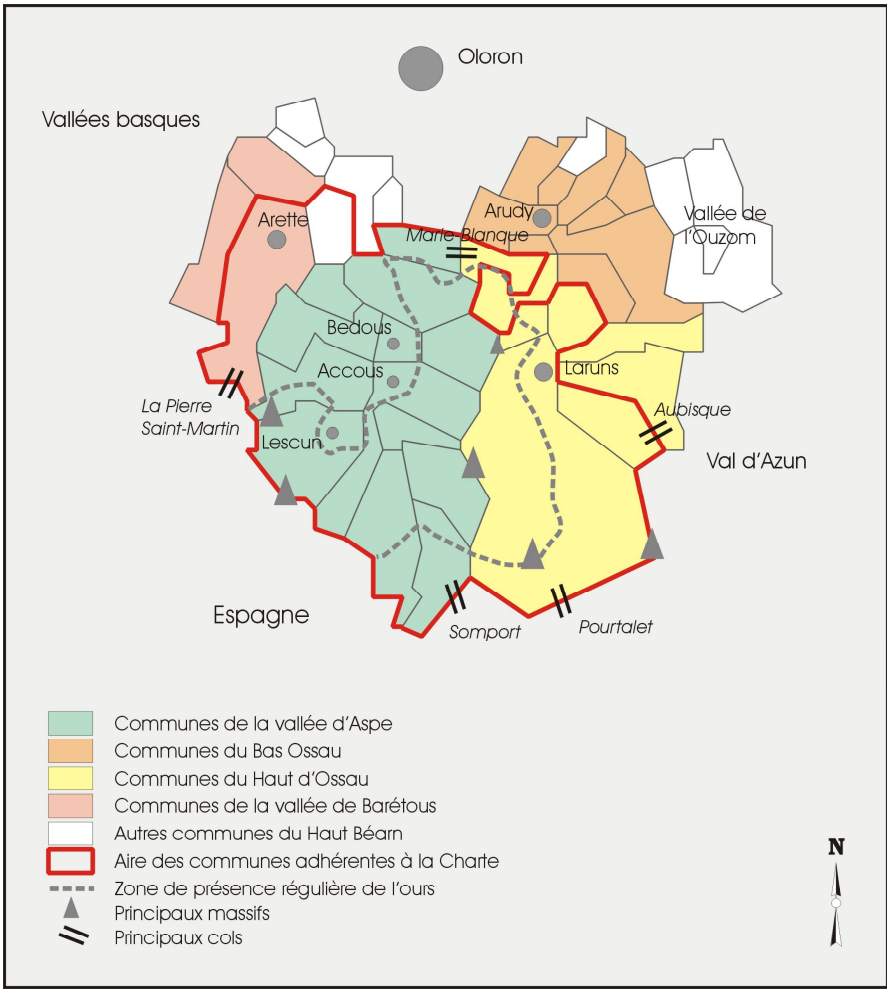
L'échec du projet de renforcement de la population locale d'ours a ouvert une crise, d'abord larvée, entre partenaires de l'IPHB, qui a pris une toute autre dimension en 2001 du fait des répercussions de l'arrivée en Béarn de l'ours Néré, issu de la réintroduction. Le climat social s'est dégradé dans les vallées tandis qu'au sein de l'IPHB, de plus en plus de retards étaient accumulés sur les dossiers d'amélioration pastorale « *du fait de l'administration* » (DDAF, ONF). Cette période a révélé les dysfonctionnements de l'institution. Si, comme nous le verrons après, il s'est bien produit dans les mois précédents une distanciation entre les services de l'Etat et l'équipe de l'IPHB, son explication profonde réside d'abord selon nous dans le dossier de la cohabitation entre l'ours et le pastoralisme. Derrière celui-ci se

[340] Art. 1 « *Les signataires s'engagent à partir d'une stratégie commune à mener un certain nombre d'actions concourrant au développement durable des vallées béarnaises ainsi qu'à la protection et dans une deuxième phase éventuelle au renforcement de la population d'ours* » (Extrait de la Charte de protection de l'ours et de développement durable des vallées béarnaises de 1994.
[341] Pour reprendre les termes employés par le Directeur de l'IPHB (entretien 2001).

profile un problème plus complexe d'équilibre entre familles d'acteurs et de stratégies catégorielles.

Les bergers ont acquis grâce à l'IPHB une position plus confortable dans le jeu local. N'étant pas propriétaires des cabanes pastorales, qui appartiennent aux communes ou aux commissions syndicales, ils étaient fortement tributaires des pouvoirs municipaux. Au début des années 1990, la profession ressent le besoin d'améliorer ses outils de production. L'objectif du maintien de l'activité de fabrication fromagère en montagne passe par la mise aux normes des techniques de fabrication, à laquelle est associée à la qualité sanitaire des produits, une meilleure structuration et valorisation de la filière (notamment la commercialisation des produits et leur distribution) et surtout l'amélioration des conditions de vie et de travail difficiles en montagne. Dans cet aspect, le dossier du désenclavement des estives est fondamental[342].

CARTE 17 - LE TERRITOIRE DE L'IPHB EN 2002



[342] 80 estives accueillant 112 cabanes, auxquelles il faut adjoindre les équipements de la montagne de Bielle (non comprise dans la zone Charte) sont situées dans la zone de présence élargie de l'ours. L'IPHB a bénéficié d'un taux de financement public exceptionnel : 80 % du montant des travaux (contre 70 %

A travers la charte, les objectifs des bergers étaient de sauvegarder leur profession et d'atteindre le meilleur optimum socio-économique possible. Ils demandaient une sociabilisation des estives. Les nombreux travaux de rénovation de cabanes, de réhabilitation ou de construction de pistes engagés à partir de 1995 leur ont donné satisfaction. La préservation de l'ours ne venait qu'ensuite. L'ours, c'est-à-dire l'ours perçu dans la dimension historique du rapport des sociétés montagnardes à la nature sauvage, est reconnu comme un élément de la culture locale. Toutefois tous les bergers béarnais ne sont pas pour l'IPHB et il y a eu un problème de représentation des éleveurs au sein de l'institution. Seule y siège l'Association des éleveurs transhumants des Trois Vallées, laquelle ne rassemble pas tous les éleveurs estivants.

La crise du début des années 1990 une fois passée, la question de l'ours a perduré et pris une dimension nouvelle avec le développement de la problématique du retour des grands prédateurs en France, alimentée par les opérations de "réintroduction" conduites en Haute-Garonne en 1996 et 1997. Toutefois, à cette époque, les représentants des bergers à l'IPHB donc ceux de l'Association des éleveurs transhumants, ne s'étaient pas opposés au projet de renforcement initié en 1996.

La ligne suivie par les représentants de l'association des bergers a en fait été fluctuante. Dès que s'est posée la question des modalités du renforcement, une réticence de plus en plus manifeste des délégués de l'Association des éleveurs transhumants s'est faite sentir. Ces derniers ne venaient pas de la zone à ours. Ils ont par ailleurs beaucoup critiqué le travail d'information sur l'ours. Pour certains participants au Conseil de Gestion Patrimoniale de l'IPHB (CGP), il y a eu « *une confiscation de l'association par des représentants syndicaux qui souhaitaient l'utiliser pour signifier leur opposition à l'ours sous couvert de représentation des bergers* ». A l'occasion de la crise de l'automne 2001, un maire membre du CGP analysait ainsi :

> « *Dans l'institution* [l'IPHB], *bien sûr le poids des éleveurs est prépondérant mais ce sont eux qui portent la faillite de l'institution, ou plus exactement leurs représentants syndicaux ou d'organisations professionnelles. Ils ont tant demandé, tant critiqué, surtout en Ossau. Ces dernières années, ils ne parlaient que de l'ours mais ils ne s'étaient pas opposés au projet de renforcement, puis ils ont prétendu le contraire.* »[343]

Les positions des bergers de l'ensemble des vallées béarnaises sont en fait partagées, ce qui s'est révélé lors de l'arrivée de l'ours Néré, issu de la

---

dans le parc national selon l'ancien système d'aide au pastoralisme [plus-value des 10 %] et 60 % dans le reste de la zone de montagne).

[343] Entretien, Maire d'Osse-en-Aspe, CGP du 19/11/2001.

"réintroduction", qui est venu s'installer en Haut-Béarn en 2001, en vallée d'Ouzom puis sur le territoire de l'IPHB. Beaucoup d'éleveurs s'étaient alors alarmés par le comportement carnassier de l'ours en Bigorre. La position de l'Association des transhumants révèle alors la complexité de la relation des éleveurs locaux à l'ours :

> « *Si l'on parle de sauvegarde des ours autochtones, nous restons. Si l'on veut amener des ours extérieurs nous partons. Avec les naissances de ces dernières années il n'y a plus d'urgence au renforcement.* »[344]

A l'automne 2001, les délégués de l'Association des éleveurs transhumants, éleveurs ossalois, rejoignent le "comité de défense contre l'introduction d'ours étrangers", organisme qui avait été créé par le principal opposant local à l'IPHB et à son président, le maire de Bielle et président du riche Syndicat du Haut Ossau. Au printemps 2002, une réorganisation s'est opérée au sein de la représentation des bergers. Une tendance plus modérée et essentiellement aspoise prend la direction. Devant le CGP, les bergers affirment que l'ours est un élément du patrimoine culturel local : « *L'ours fait partie de notre identité* »[345]. Mais ils conservent une position équivoque vis-à-vis de la présence d'un ours supplémentaire non autochtone:

> « *Le précédent président préférait mettre toute l'énergie de l'association dans son opposition au renforcement mais cela ne traduisait pas ce que voulait faire beaucoup de nos membres. Nous avons aussi d'autres problématiques. On a trouvé un accord : continuité de la mise aux normes des cabanes, nous demandons une réelle gestion de l'ours, les services de l'Etat n'ayant pas joué le jeu de l'institution.* […] *Nous avons des problèmes. La pression de la prédation a dépassé le niveau supportable et nous demandons le retrait de l'ours slovène* [Néré].»[346]

> « *Néré, ce n'est pas la Charte* […] *On a changé de logique. La Charte était faite pour sauvegarder l'ours pyrénéen. Maintenant, on en vient à parler de sauvegarde de l'ours tout court. Néré est arrivé, on n'en veut pas, ce n'est pas un renforcement qu'on a voulu. Annonçons qu'on va capturer Néré.* »[347]

On retrouve derrière ces propos les débats sur l'origine de l'ours, qui peuvent sembler curieux alors que l'ensemble des membres de l'IPHB avait convenu que la seule solution pour sauvegarder la présence de l'ours en Béarn était un renforcement de population comme cela est spécifié dans la Charte.

Le premier problème qui s'est posé est un problème de représentations. Le lien local à l'ours est culturellement fort pour beaucoup d'éleveurs et demeure mis en avant par l'association des éleveurs transhumants: « *Notre relation à l'ours, c'est*

---

[344] Interview de l'ancien président de l'association des éleveurs transhumants des Trois Vallées (La République des Pyrénées, 08/11/2001).
[345] Intervention éleveur fromager 1, Association des éleveurs transhumants, CGP du 19/03/2003.
[346] Intervention éleveur fromager 1, Association des éleveurs transhumants, CGP du 24/04/2002.
[347] Intervention éleveur fromager 2, Association des éleveurs transhumants, CGP du 19/03/2003.

une relation fondée sur le respect, sur la cohabitation : elle est intimement liée à des pratiques associées à la présence du berger en estive, à tout notre système d'élevage »[348]. L'image de l'ours est cependant anachronique. Les représentations traditionnelles de l'ours ne semblent plus être en phase avec la réalité écologique à laquelle ils ont été confrontés avec l'arrivée d'un spécimen jeune et au comportement alors erratique. La crainte du comportement réputé plus agressif des « *ours étrangers* » a en outre été alimentée par une large mésinformation sur le sujet[349].

Le deuxième problème est que la sécurisation pastorale n'a pas été garantie, bien que ce sujet ait constitué depuis toujours le premier problème de la cohabitation pastoralisme/ours comme le soulignait le FIEP depuis le début des années 1980. Le rapport d'A2D insistait d'ailleurs sur l'indispensable nécessité de mieux répondre à la première revendication des bergers qui était la demande de sécurité pour la pratique de leur activité, cette revendication passant désormais avant celle de l'amélioration des conditions de vie en estives. Cette situation explique l'agacement des bergers :

> « *Les bergers réaffirment leur adhésion à la Charte mais pour l'instant on ne fait que du curatif, pas du préventif. On a demandé à l'ADET comment cela se passait pour eux : ils ont un relais et une diffusion de l'information beaucoup plus au point, pourquoi ?* »[350]

Les OPA soutiennent la position des bergers :

> « *Du côté de la prévision des dégâts d'ours, on est dans la merde comme toujours. Il n'y a pas d'améliorations. Pourquoi ne suit-on pas les ours par puce ? Je veux savoir ce qu'est devenu Néré. Ce qui était prévu c'est que les bergers soient prévenus d'une possibilité d'attaque, or ce n'est pas fait. Les ours doivent être repérés.* […] *Je ne peux pas accepter cela, les éleveurs font des efforts extraordinaires pour la qualité mais les gens qui imposent des contraintes de qualité ne sont pas à la hauteur des contrats qu'ils signent.*»[351]

Cela permet de confirmer l'importance de la dimension productive associé au travail du berger dans les représentations de ces acteurs. L'arrivée de l'ours Néré a entraîné la radicalisation de beaucoup de bergers et décrédibilisé l'IPHB en raison de dégâts plus importants que les années précédentes. La mésentente entre le Ministère et les instances de direction et de décision de l'IPHB sur le dossier de l'ours avait alors quasiment paralysé les capacités d'intervention de celle-ci :

> « *Le problème c'est que je n'ai pas assez de moyens. Cette année* [été 2002] *je n'ai pu faire les héliportages que grâce aux reliquats des années précédentes.* […] *On*

[348] Entretien éleveur-berger, membre de l'Association des éleveurs transhumants, 2002.
[349] Entretien Chef de secteur Vallée d'Ossau, parc national des Pyrénées, 2001.
[350] Intervention éleveur fromager 1, Association des éleveurs transhumants, CGP du 13/11/2002.
[351] Intervention Délégué de la Chambre d'Agriculture des Pyrénées-Atlantiques, CGP du 25/09/2002.

a quinze estives équipées de dispositifs d'effarouchement. Pour cette année, il y a trois dossiers que je n'ai pas pu honorer. On travaille de longue date sur l'équipement des estives. Mais les bergers n'y sont venus que petit à petit. De plus, nous n'avons d'entreprise spécialisée pour faire ce travail. »[352]

La difficulté à assurer la sécurité des estives, malgré des efforts techniques indéniables (mise en place de parcs de clôtures électrifiées nécessitant toutefois une coordination réelle information-action qui n'a fonctionné que pendant quelques années) s'explique par un problème d'adaptation des pratiques auquel s'est surtout ajoutée une question de financement. De 1996 à 1998, l'IPHB a bénéficié d'une tranche du contrat LIFE pour un montant de 500 k€. L'arrêt du programme LIFE Grande faune pyrénéenne en 1999, principal pourvoyeur de fonds, a signifié pour l'institution la fin de la rente financière qui lui avait été octroyée jusqu'alors. L'institution n'a pas été conviée à s'engager sur le nouveau contrat LIFE qui prit alors le relais pour le reste de la chaîne. Le budget de l'IPHB ne bénéficie plus que de 30 k€/an.

TABLEAU 29 - LA PREDATION EN HAUT-BEARN

	1999	2000	2001	2002
Estives équipées d'un système de sécurisation (parc et/ou système d'effarouchement lumineux)	15	15	16	20
Nombre d'attaques	16	18	30	34
Dégâts	30 ovins	41 ovins 1 caprin	151 ovins 1 équin	57 ovins 11 bovins 1 caprin

L'accompagnement insuffisant de l'Etat dans l'expérience de décentralisation qu'a constitué de fait l'IPHB

Cet épisode, qui a engagé l'organisme sur la voie d'une spirale de difficulté budgétaire, est le révélateur de la mésentente réelle qui s'est alors installée avec l'Etat. La création de l'IPHB avait pourtant été accueillie avec intérêt au niveau de l'autorité préfectorale car elle a simplifié le jeu de la représentation politique. Il n'y avait plus qu'un seul interlocuteur local alors qu'avant existaient de nombreuses tensions entre élus locaux et notamment entre Aspe et Ossau.

La Charte de 1994 assurait dans les faits à l'IPHB la quasi délégation de service public sur la gestion du pastoralisme, de la forêt, de la chasse et de la préservation de l'ours. Dans le cadre de cette relation contractuelle, l'engagement des services et des établissements publics (la DDAF dont le directeur était à l'origine de la démarche d'audit, et l'ONF traditionnellement impliquée dans la gestion de

[352] Entretien Directeur de l'IPHB, 2002.

15 000 ha communaux forestiers) s'est d'abord fait avec volontarisme, avec un peu plus de circonspection pour le parc national. Cependant il faut bien avoir à l'esprit que pour ces trois établissements, la mise en place de l'IPHB et les prérogatives dont elle était chargée représentait en effet une triple perte de pouvoir en matière d'orientation des choix d'aménagement et de gestion, de décision et d'influence par la reconnaissance de la maîtrise technique à l'IPHB qui se voit attribuée l'instruction de la réalisation des dossiers de coupe et de mise aux normes des cabanes pastorales et plus généralement des projets pastoraux, ainsi que le suivi de la problématique ours (notamment dans la relation avec les bergers par les procédures d'indemnisation auparavant dévolues au parc).

Dans le courant de l'année 1998, plusieurs hauts fonctionnaires locaux qui avaient contribué à la naissance de l'IPHB, partent (le préfet et le directeur de la DDAF notamment). Les changements au ministère de l'Environnement en 1995 puis en 1997 n'ont pas contribué à clarifier la lecture de l'IPHB et des particularités du dossier ours. Selon plusieurs acteurs locaux, le MATE n'a jamais fait réellement confiance à l'IPHB pour traiter la question de l'ours[353], défiance qui s'est traduite par le refus d'accorder la délégation de service public à l'IPHB puis par la décharge d'une partie de ses prérogatives sur l'ours pour les confier à nouveau au parc, lui retirant notamment la charge des indemnisations des dégâts de prédation. Le nouveau Directeur de la DDAF a refusé que ce soit l'IPHB qui s'assure de l'instruction des dossiers. A partir de 1999, l'équipe de l'IPHB n'est plus informée immédiatement des attaques ce qui a rendu inopérants plusieurs dispositifs d'effarouchement et les clôtures électrifiées. Des problèmes relationnels se posent également avec l'ONF. Les représentants administratifs sont toujours sur la défensive lors des CGP : le représentant de la DIREN est rarement présent, le directeur du parc en a été absent pendant plusieurs années. Pour les dirigeants de l'IPHB, les ministères ont délibérément dépossédé progressivement l'IPHB de ses prérogatives, ce qui a eu pour conséquence d'affaiblir sa crédibilité auprès des acteurs locaux, et des ses moyens d'action.

Mais il y a aussi des dysfonctionnements dus à l'organisation de l'IPHB. Le travail de partenariat réalisé entre 1994 et 1999 a été actif sur certains dossiers comme ceux de la réhabilitation pastorale, de la desserte des estives ou de la réalisation d'aménagements forestiers en zone à ours. La plupart des acteurs impliqués le reconnaissent. Néanmoins des problèmes survenaient :

« Ce que l'on n'arrivait pas à gérer c'est le fait que le Syndicat Mixte n'admet pas qu'il y ait des contraintes au niveau administratif qui soient extérieures à l'IPHB. Eux,

[353] Entretiens Directeur de l'IPHB ; Chef de secteur Vallée d'Ossau Parc national des Pyrénées ; Chargée de mission pastoralisme Parc national des Pyrénées, 2002.

dans la mesure où autour de la table ils ont des gens de toutes les familles d'influence et des représentants de l'Etat, ils pensent que si ces gens ont dit oui, forcément l'administration va suivre. [...] *Les décisions du Syndicat mixte engagent les vingt communes qui y siègent, le conseil général et le conseil régional mais elle n'engage pas les gens qui figurent au CGP qui n'est qu'une instance de concertation.*»[354]

Au-delà de l'aspect financier, le problème de fond demeure celui de la délégation de service public. « *Nous en avons besoin pour pouvoir intervenir rapidement* […] *L'IPHB ne doit pas être qu'une chambre d'enregistrement.* »[355] La création de l'IPHB a été un désaveu pour une partie du corps fonctionnarial, en soulignant l'échec d'une gestion techno-administrative d'un problème d'environnement. L'octroi d'une délégation de service public complète à l'IPHB, et en pratique à son équipe technique, viendrait d'une certaine manière achever un processus de décentralisation. Aussi, les dirigeants de l'institution estiment que c'est dans la logique même de leur démarche que réside la défiance des services de l'Etat :

« *Ce ne sont pas les politiques qui s'opposent à notre expérience mais avant tout les grands corps de l'Etat.* […] *Ils ont peur de ce que nous représentons.* […] *Mais l'Etat fait une grosse erreur s'il arrive à faire disparaître notre expérience ; c'est une faute relative à la gestion des territoires.* »[356]

« *Nous avons eu beaucoup d'affrontements avec les administrations. Ils ne nous considèrent pas comme un outil de gestion du territoire. C'est un combat permanent.* […] *En fait, ils ont peur d'être débordés : si notre expérience fonctionnait, ils ne serviraient plus à rien ou presque. C'est un affrontement idéologique quant à la gestion du territoire. Leur conception est rigide, c'est une sorte de vitrification du droit.* […] *On essaie de nous asphyxier avec de nouveaux projets comme les pays. Nous, nous correspondons à une pertinence territoriale, cette pertinence que recherchent les pays. Les gens* [les membres de l'IPHB] *se retrouvent autour de problématiques communes.* »[357]

Dans la conception proposée par les dirigeants de l'IPHB, et notamment par les élus, le rôle de l'Etat est quasiment limité à celui de bailleurs de fonds, ce qui est inacceptable pour les services et illégal quant au déroulement de certaines procédures. Néanmoins, les difficultés relationnelles qu'a connu l'organisme avec les administrations soulignent la prise de distance qu'ont opérée les services d'Etat vis à vis de l'IPHB. Or, ils en font partie et certains de leurs représentants reconnaissent les incidences de cette erreur d'appréciation:

[354] Entretien Chargé d'études, ONF des Pyrénées-Atlantiques, 2002.
[355] Intervention Président de l'IPHB, CGP du 24/04/2002.
[356] Entretien Directeur de l'IPHB, 2001.
[357] Entretien Président de l'IPHB, 2002.

> *« Un des problèmes vient de la distorsion entre le CGP qui est trans-institutionnel mais qui fonctionne comme une espèce de club d'experts et un syndicat mixte qui n'est composé que d'élus, donc sa décision n'engage finalement que ceux-ci. Alors même dans les services de l'Etat il y a confusion car il est question de l'échec de l'IPHB et je rectifie en disant « mais c'est notre échec aussi » puisque l'IPHB par définition c'est trois instances : le syndicat mixte du Haut Béarn qui est la collectivité territoriale, l'équipe de gestion et le CGP avec 33 membres, 3 familles. Donc c'est un échec collectif. »*[358]

Au-delà de l'inimité des services ministériels de l'Environnement envers l'IPHB, l'écart croissant entre les administrations et l'organisme a été motivé par le problème du fonctionnement interne de l'IPHB.

L'IPHB, instrument de pouvoir et de contre-pouvoir

Localement, l'IPHB n'est pas acceptée par tous les pouvoirs locaux. Elle se voit reproché par certains d'être un contre-pouvoir, voire d'avoir la prétention d'endosser un rôle hégémonique dans la gestion des vallées. De par ses prérogatives, l'institution peut être amenée à jouer un rôle de contre-pouvoir vis-à-vis des communes et des commissions syndicales dans le débat local sur l'affectation de l'espace et la gestion des systèmes de ressources. Elle implique pour les communes et les commissions syndicales adhérentes une cession de pouvoir décisionnel au Syndicat Mixte du Haut-Béarn mais son fonctionnement est maîtrisé par les élus. Elle ne constitue pas un concurrent dans l'attribution des subventions provenant des administrations et des collectivités. Il est important de souligner que l'IPHB n'est pas une structure de gestion comptable. Elle instruit au nom des communes et n'a été maître d'ouvrage que sur les opérations de construction ou d'amélioration des pistes.

Certains élus réfutent ce dispositif, à l'image du maire de Bielle et président du Syndicat pastoral et forestier du Haut-Ossau qui récuse « *cet organisme qui vilipende l'argent public* »[359]. Le maire de Bielle a ainsi souvent employé des propos très durs envers l'institution. Lors de la suspension des activités de l'IPHB à l'automne 2001, il se félicitait de ce que « *Mme la directrice du ministère de l'environnement* [Cf. Christiane BARRET, ancienne directrice de la DNP] *a enfin mis fin au racket financier que pratiquait l'institution sur les crédits européens, d'Etat et de la région depuis sept ans* »[360]. Cette attitude s'explique par la puissance financière du syndicat du Haut Ossau, qui n'a pas besoin des fonds attribués par l'entremise de la Charte pour effectuer ses propres programmes d'amélioration pastorale.

---

[358] Entretien Chargé d'études, ONF des Pyrénées-Atlantiques, 2002.
[359] Entretien Maire de Bielle, 2002.
[360] *Sud-Ouest*, édition du 07/03/2002.

D'autres élus ossalois reprochent à l'IPHB d'être une structure essentiellement aspoise, témoignage du vieil affrontement entre les vallées. Douze des seize premières communes adhérentes à la Charte sont situées en Vallée d'Aspe et ce n'est que progressivement que d'autres communes ossaloises ont adhéré. En pratique, la non-adhésion des syndicats du Haut-Ossau et du Bas-Ossau n'implique pas de dysfonctionnement majeur puisque de facto, les éleveurs de ces communes ou résidents de leurs estives travaillent avec l'IPHB, l'institution étant en droit d'intervenir sur le foncier administratif des communes adhérentes (ici Laruns à laquelle est rattachée toute la vallée supérieure du gave d'Ossau). C'est un signe politique important qui montre la permanence de rivalités culturelles entre vallées d'Aspe et d'Ossau.

Certains acteurs réprouvent dans le dispositif de fonctionnement le fait que l'instance de décision, le syndicat mixte ait seul compétence sur l'aménagement, l'administratif et la gestion financière. Cette méthode de fonctionnement est cependant défendue avec vigueur par le directeur de l'IPHB :

> *« Le comité syndical a l'entière maîtrise de la décision. C'est naturel car le pouvoir appartient de droit aux élus. L'avis du CGP est consultatif mais il joue aussi comme un niveau de régulation de la prise de décision car la participation y est volontaire. De plus, onze élus et le président font partie des deux instances donc il y a une continuité et une garantie de transparence. Les élus sont là pour être reconnus pour leur fonction de décideur. Et c'est au sein du CGP que peut se produire le débat car il est affranchi du poids de la décision. En fait, dans le CGP on est dans le cadre de la discussion et pas celui de la négociation qui implique des prises de position stratégiques. »*[361]

D'autres acteurs se tiennent en marge de l'institution. Les chasseurs ont toujours revendiqué leur autonomie, comme ils le font par rapport à l'Etat. Depuis 1998, le GIC Montagne ne siège plus au CGP mais il n'a pas quitté l'IPHB. Avant ce retrait, la présence des chasseurs a toujours été superficielle : ils ne venaient qu'une fois par an pour présenter le bilan de leurs activités. Deux raisons principales expliquent cette attitude :

- Le désaccord entre la fédération et la DIREN sur la localisation des réserves en zone à ours et plus généralement sur deux autres problèmes : les chasseurs se servent de leur antagonisme avec la DIREN sur les sujets de la chasse en battue au sanglier (perçue comme une source de dérangements par la DIREN) et de Natura 2000, comme prétexte pour ne pas s'associer complètement aux travaux de l'IPHB.

[361] Entretien Directeur de l'IPHB, 2002.

- La vitrine politique que représente l'IPHB pour son président : il est évident que M. St Josse, président de la fédération départementale de chasse mais aussi d'un parti politique, ne peut s'associer complètement à un organisme où il deviendrait d'une certaine façon le satellite politique de l'UDF à travers Jean Lassalle.

De fait, les organismes cynégétiques départementaux (la Fédération & le GIC Montagne) n'ont jamais accepté que la politique cynégétique soit débattue au sein de l'IPHB. Cependant leur plaine intégration s'avèrerait nécessaire pour permettre une avancée significative sur le dossier ursin. Le Ministère de l'Environnement a toujours poussé en ce sens.

Le bilan de l'IPHB sur la gestion de la multifonctionnalité de l'espace montagnard

L'un des principaux élus locaux, le maire de Laruns reconnaît que « *le problème de l'IPHB c'est que les gens se sont usés car c'est un travail trop long pour avoir de maigres résultats. Et pourtant c'est la solution.* »[362]. L'IPHB a t-elle été en mesure de parvenir à construire une interface entre gestionnaires permettant réellement de gérer en commun une problématique environnementale complexe, de patrimonialiser autour de l'ours ?

Nous avons déjà vu les principales données du volet agro-pastoral. La mission d'amélioration de la qualité des infrastructures socio-professionnelles a été menée à bien mais ce n'est pas le cas du volet de sécurisation pastorale. Cependant, une expérience et un relationnel ont été acquis et ils ont notamment permis d'éviter de nouvelles polémiques par exemple lors de l'apparition des dégâts causés par les vautours en vallée d'Ossau et, à l'automne 2002 ou lorsque sont survenus les premiers dégâts de prédation ursine en vallée du Barétous depuis vingt-cinq ans. Néanmoins, l'IPHB reste en dehors du dispositif d'accompagnement financé par l'Europe et le Ministère de l'Environnement sur le reste de la chaîne. Ainsi, on est arrivé à une situation curieuse où, si l'on met de côté les investissements lourds, c'est dans le Béarn que le pastoralisme est le moins aidé vis à vis des contraintes liées à l'ours.

En outre, le retard des programmations des travaux concernant les améliorations pastorales a également joué un rôle dans la crispation des partenaires locaux. La production de fromage en estives, selon les méthodes traditionnelles, bénéficie depuis 2001 de la prolongation d'un régime transitoire accordé par l'Europe jusqu'en 2007, le temps que les travaux de mise aux normes soient achevés. Après un bon rendement au cours de la période 1994/1999, le rythme est devenu plus lent, du

[362] Entretien Maire de Laruns et Président de la Commission Permanente du parc national des Pyrénées, 2002.

fait de l'accumulation de retards et de l'allongement des délais de traitement des dossiers dans les services de chacun des financeurs. A l'été 2002, il restait encore une trentaine de cabanes à rénover alors que seuls quatre à cinq dossiers ne peuvent être programmés chaque année.

Concernant la chasse, nous avons vu que l'institution n'avait pas pu s'en saisir. La gestion forestière apporte une contribution importante aux enjeux de préservation de l'ours. La zone à ours inclut en effet 25 000 ha de forêt de production ce qui explique la sensibilité de l'interface entre la gestion forestière et celle de l'habitat ursin. Les décideurs locaux estimaient que le Haut-Béarn était dans une situation de sous-exploitation forestière et l'un des objectifs clairement affichés de la Charte était d'augmenter les prélèvements par coupes. Les volumes prélevés et les recettes ont un peu augmentés sur la période 1994/1999. Un fonds d'indemnisation pour le report de coupes et le financement d'opérations d'exploitation adaptée aux zones sensibles (câble) a été mis en place en 1996. Après 1999, beaucoup de reports de coupe ont été effectués et les communes forestières sont mitigées sur les apports de l'IPHB :

> « *Sur la forêt, il y a eu des pressions de l'administration, on a eu des pertes d'exploitation, on ne s'y est pas retrouvé. Il y a le problème des subventions, et les alternatives, le câble, on n'avance pas. Forcément, on est un peu dubitatifs quant aux résultats.* »[363]

Les scientifiques et les structures écologistes raisonnent la protection de l'ours sur la base de l'existence de "zones de tranquillité" pour l'espèce c'est-à-dire de réduits où les spécimens ne seraient pas dérangés. C'est une donnée du problème : le principe des refuges, au sens de réduit de la nature est délicat car divergents des représentations de la mentalité montagnarde. Des méthodes d'exploitation moins perturbantes pour l'animal ont été néanmoins pratiquées, notamment l'utilisation d'un système de rotation des zones de travail et exploitants comme associations de protection s'accordent à dire qu'un savoir-faire technique a été acquis en matière d'exploitation forestière en "habitat sensible".

Quant aux pressions de l'ONF, son insistance à défendre la mise en place d'une démarche de qualité sur la forêt béarnaise tenait autant de la prise en compte des enjeux écologiques que des risques économiques sur la filière :

> « *Si l'on veut absolument faire passer un certain nombre de choses au niveau de la gestion forestière, il faut qu'il y ait appropriation de cette gestion par les acteurs locaux. Si l'IPHB a permis ce glissement des propriétaires à mieux intégrer la gestion par les acteurs locaux, ce sera une bonne chose* […] *Comme l'ONF a géré pendant*

[363] Entretien Maire de Laruns et Président de la Commission Permanente du parc national des Pyrénées, 2002.

longtemps tout le domaine forestier, on peut difficilement reprocher aux élus de ne pas avoir suffisamment porté des projets […] *En Béarn, on a quasiment géré comme si cela avait été en domanial. Il y a eu beaucoup de décharge des syndicats et des élus. On aurait eu beaucoup plus de résultats si on avait fait partager ce souci aux maires et aux présidents de syndicats. Depuis 1995, les choses ont commencé à changer, on a jeté les bases d'un débat ouvert avec les communes sur les orientations de la gestion forestière.*»[364]

L'évolution de la filière bois n'a cependant pas été suffisamment anticipée. La demande en hêtre s'est tarie et le sapin s'est retrouvé fortement concurrencé suite aux effets de la tempête de 1999. Beaucoup de mises en coupe ont ainsi étaient invendues (jusqu'à 50 % des volumes mis à la vente certaines années), d'où une chute des cours et une exploitation qui s'est fait à perte, plaçant les petits exploitants locaux dans une situation difficile.

Mais paradoxalement, cette situation difficile a permis à l'IPHB de parvenir à enfin promouvoir les techniques de débardage par câble, alors que de nouveaux aménagements semblaient nécessaires pour aller chercher du bois. L'IPHB ne s'était jusqu'alors que peu saisi de l'aspect débardage alternatif sur le traitement des coupes en zones sensibles. Comme ailleurs dans les Pyrénées, les obstacles au développement de cette technique étaient nombreux, notamment les surcoûts financiers (la technique n'est pas subventionnée), la présence d'un seul câbliste sur la région et aussi un problème de mentalités et d'organisation de la filière. Il y a eu un premier chantier expérimental sur Arette mais l'IPHB ne s'est vraiment investie dans le câble que lorsque l'assemblée départementale des communes forestières a lancé au printemps 2003 un programme expérimental, l'un des deux sites expérimentaux a été déterminé en vallée d'Aspe.

Malgré des apports, les bilans semblent donc mitigés car les méthodologies d'action ont été trop parcellaires et catégorisées. Les volets de la charte semblent avoir été traités de manière trop comptables et sans coordination, les innovations de gestion profitant essentiellement d'opportunités, sans approche d'ensemble, lacune notamment due à l'absence d'un certain nombre de partenaires locaux (surtout les chasseurs) et à l'impossibilité d'assurer dans la continuité une relation étroite et confiante entre administration, communes et organisations socioprofessionnelles. Surtout demeure la perception, à travers l'ours, de l'existence d'une contrainte permanente, représentation que reflètent certains propos prononcés à l'issue d'un été de prédation difficile en 2003 :

« A l'arrivée de Néré, on pensait qu'il se passerait quelque chose. Or cela s'est stabilisé ! Je déplore cette situation où tout est banalisé. On ne peut plus toucher à

[364] Entretien Chargé d'études ONF des Pyrénées-Atlantiques, 2002.

l'ours ! Le choix doit se faire dans le sens du développement socio-économique de nos vallées. » [365]

Cette phrase résume l'ambiguïté du rôle et des objectifs de l'IPHB, que reflète bien la position de son président qui a déclaré à plusieurs reprises : « *je suis pour la protection des ours mais les hommes ont plus d'importance à mes yeux* »[366] tout en reconnaissant que « *Si l'on s'arrêtait de s'occuper de l'ours, on ne serait q'un syndicat mixte de gestion. Le dossier de renforcement n'est plus du tout à l'ordre du jour, du fait du désordre actuel dans le massif pyrénéen. Par contre nous devons continuer à nous occuper des ours que nous avons.* »[367].

La survie par l'expansion

Malgré la période de forte tension en 2001/2002, le soutien de l'Etat à l'IPHB a été reconduit, notamment grâce à l'intervention du Ministère de l'Agriculture et avec une forte recommandation du Ministère de l'Environnement de parvenir à un renforcement de la population ursine dans le noyau d'habitat du Béarn. Gérard Caussimont, fondateur du FIEP et spécialiste de l'ours constatait en analysant les cinq premières années du travail de l'institution aux travaux de laquelle il participe : « *on ne voit pas en fait une véritable recherche d'un nouveau type de développement des vallées par rapport aux activités pastorales et forestières habituelles ou par rapport à un tourisme respectueux de l'environnement* »[368]. A l'occasion de la préparation du deuxième contrat de charte avec l'Etat, il interrogeait ainsi les membres du CGP :

« *Le texte proposé est en recul par rapport aux fondements de la première charte* […] *Quels sont les objectifs : veut-on un pastoralisme vivant ? Veut-on avoir une petite population d'ours ou accompagne t-on l'extinction ? Veut-on que les milieux naturels évoluent de façon à pouvoir poursuivre l'exploitation, pouvoir les transmettre en bon état ?* […] *Globalement, on est dans la même situation qu'il y a neuf ans.* »[369]

Des interrogations sur la trajectoire suivie désormais par l'institution sont également formulées par le Conseil régional d'Aquitaine, organisme venu au secours de l'institution lors de ses difficultés budgétaires et qui en est l'un de ses financeurs dans le cadre du XII^{ème} CPER :

« *Il nous faut sortir d'une situation où des fonds très importants peuvent être impliqués sans l'IPHB, comme les lignes agropastorales. Si nous engageons des actions dans ce domaine, c'est pour que nous réfléchissions à partir de l'ours. Donc on ne*

[365] Intervention du maire d'Accous, CGP du 23/09/2003.
[366] Intervention du président de l'IPHB, CGP du 23/09/2003.
[367] Intervention du président de l'IPHB, CGP du 24/04/2002.
[368] CAUSSIMONT G., 1999, "L'ours dans les Pyrénées", *Le courrier de la nature*, n° 180.
[369] Intervention du Président du FIEP, CGP du 23/04/2003.

peut pas poursuivre dans une logique où les fonds iraient à des actions qui ne s'intéresseraient pas à la priorité de nos objectifs, la préservation de l'ours. »[370]

Cependant l'action des différents partenaires demeure ancrée sur certains réflexes, traduisant le maintien d'une approche d'abord catégorielle. Signe de cette distorsion, lorsque le parc national a fait le choix de changer les méthodes d'attribution des subventions pour le pastoralisme, de vifs échanges ont eu lieu au sein de l'IPHB. A partir de 2001, le parc national, confronté à des difficultés budgétaires importantes qui l'ont obligé à baisser ses volumes de co-financement sur le pastoralisme[371], a décidé de ne plus soutenir temporairement de projets en Béarn du fait de la présence de l'IPHB qui permettait aux éleveurs et aux collectivités de mobiliser d'autres crédits. Cette décision a été très mal accueillie par les OPA. Les représentants du parc furent interpellés par celles-ci et par des élus locaux au sein l'IPHB :

« *Pourquoi l'un des organismes membre de l'IPHB a décidé à titre individuel, de faire ce qui lui plaît. Pourquoi les accords signés dans le cadre de l'IPHB n'ont pas été pris en compte dans le cadre de la redéfinition des objectifs de cofinancement du parc ?* […] *SI j'entends les explications du parc, il y avait des engagements. Le parc devrait au moins ouvrir une ligne de financement sur la qualité de l'eau car c'est devenu le problème crucial en montagne.*»[372]

Pour tenter de crédibiliser l'institution, la direction souhaite faire participer un maximum d'acteurs locaux. L'IPHB s'est ainsi progressivement enrichie de l'arrivée de nouveaux usagers : l'APPMA et l'Office de tourisme de la vallée d'Aspe, l'Union départementale des transhumants en gros bétail puis le lycée agricole d'Oloron avec lequel a été engagé un partenariat étroit. Par cette méthode, l'IPHB entend mieux légitimer son action en la diversifiant et surtout être en mesure d'élargir ses sources de financement. Cependant elle continue à fonctionner sur un régime de syndicat mixte, ce que certains acteurs voudraient faire évoluer.

La création d'un GIP a été évoquée car elle permettrait d'associer pleinement les partenaires que sont les établissements publics, les associations, les structures de statut privé, pour leur faire prendre part à la décision. Cette évolution correspondrait à une innovation importante dans la manière de concevoir les enjeux de la gestion territoriale ; nous avons vu que cette solution avait d'ailleurs été étudiée pour certains sites Natura 2000. Mais du point de vue des décideurs politiques locaux, un GIP n'est pas envisageable car les élus souhaitent conserver seuls la maîtrise de décision.

---

[370] Intervention du Conseiller représentant le Conseil Régional d'Aquitaine, CGP du 19/03/2003.
[371] Cf. Chapitre Quatre et première section de ce chapitre.
[372] Intervention du Délégué de la Chambre d'Agriculture des Pyrénées-Atlantiques, CGP du 24/04/2002.

Des améliorations pastorales sont encore à réaliser et le savoir-faire en matière de gestion forestière commence à être valorisable sur le plan économique. Le deuxième contrat de charte repose sur ces objectifs ; il entérine également le retrait du volet cynégétique et introduit deux nouveaux axes thématiques : l'eau, élément patrimonial dont la maîtrise de gestion est essentielle pour le pastoralisme de montagne, et la politique de développement local qui souligne un rapprochement avec la politique des pays. Cet élargissement des compétences souligne à notre avis la volonté des dirigeants de s'émanciper d'une logique d'action uniquement fondée sur la problématique de l'ours. Le président de l'IPHB se défend de vouloir « *la transformer en une structure de développement économique* ». Nous pensons que les dirigeants de l'institution[373] avaient pressenti qu'au vu de l'évolution du dossier au cours des dernières années, l'ours ne constituerait peut-être plus pour longtemps le vecteur de légitimité de leur action.

Selon les termes de l'analyse du cabinet A2D, l'IPHB est en définitive l'illustration qu'« *une gestion en bien en commun n'est jamais acquise définitivement* », ce qui est conforme à notre conception théorique, tout processus de ressource étant par nature évolutif, que cette évolution soit consentie ou imposée. L'IPHB a représenté une ressource, d'abord financière pour les éleveurs et les communes mais les conflits d'intérêts et de représentations entre la plupart des acteurs ont abouti à l'absence de détermination des "objectifs de qualité patrimoniale" qui étaient censés cadrer la ligne stratégique de l'institution.

Nous ne sommes pas d'accord cependant avec Laurent Mermet lorsqu'il présente l'IPHB comme une « *réaction antienvironnementale* » [374]. L'IPHB n'est pas « *qu'un syndicat d'aménagement* ». Il y a sur le plan global des résultats importants. Sa contribution à la survivance du pastoralisme transhumant laitier et fromager constitue un acquis important, qui ne doit pas être analysé sous le seul angle de la problématique ursine, puisqu'elle participe d'autres dynamiques d'entretien des paysages et de la biodiversité. Le fait que les problèmes d'environnement soient saisis par les locaux est un résultat positif aussi puisqu'elle fait prendre conscience aux différents acteurs des enjeux réciproques. La problématique née de l'émergence d'une polémique autour de la prédation des vautours en vallée d'Ossau a été réglée au sein de l'IPHB, entre les élus, le parc national et le sous-préfet d'Oloron, suite à la demande des éleveurs qui ont clairement posé le problème.

Cependant l'IPHB s'est éloignée de la perspective d'une planification de son action résolument orientée vers la reconstitution d'un véritable noyau de population

[373] Dirigeants qui sont, rappelons-le, les élus locaux et, pour l'équipe technique, un ingénieur issu d'un organisme rattaché aux OPA et au Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques (le centre départemental ovin).
[374] MERMET L., 2001, "L'institution patrimoniale du Haut Béarn : gestion intégrée de l'environnement ou réaction anti-environnementale ?", *Annales des Mines*, janv. 2001, p. 9-21.

ursine car le seul consensus existant autour de l'ours, sur lequel s'accordent la majorité des élus et des éleveurs, est le maintien des spécimens indigènes. Mais la problématique de la gestion de l'ours est complexe : les tensions liées à des périodes de prédation difficiles, les déplacements d'individus entre vallées, rappellent que le consensus de gestion doit se faire non au niveau du seul territoire du Haut Béarn mais sur l'ensemble du massif pyrénéen.

CONCLUSION

Notre exploration des interactions entre dispositifs de protection et organisation de l'action locale par l'utilisation du concept de ressource territoriale permet de confirmer les conclusions que nous avons énoncées dans le chapitre précédent.

En partant des différences de nature entre dispositifs, nous avons vu tout d'abord que la volonté d'utilisation de la nature protégée comme potentiel de ressource marchande constituait l'une des clefs d'interprétation des problématiques de conflits entre administrations, gestionnaires d'espaces protégés et décideurs locaux. Dans les parcs, l'existence de financements spécifiques de développement local a eu tendance à faire apparaître et entretenir un système favorisant la (re)production de produits et d'infrastructures touristiques qui ne sont pas toujours en adéquation avec les enjeux de protection. Elle souligne notamment le problème de l'articulation entre des systèmes locaux tendant à entretenir une culture locale de rente fondée sur une économie touristique de masse et souvent diversifiée, et l'intégration de préoccupations centrées sur un souci de diffusion maîtrisée des formes de valorisation de la nature protégée.

La conscientisation plus élargie des formes de ressource que pouvaient constituer les parcs s'opère avec la redéfinition du rôle de ces structures dans la construction du développement rural. C'est également le cas pour d'autres types de dispositifs. Le rôle des acteurs régionaux, nouveaux financeurs des dispositifs de protection, également investis d'une mission d'aménagement du territoire, apparaît ici essentiel. Cet investissement du niveau régional a notamment mis à jour un dilemme entre la volonté de mieux appuyer le développement rural local et la nécessité d'obtenir des résultats plus marqués vis à vis à des objectifs de protection de l'environnement, notamment dans un souci d'adéquation avec le niveau communautaire.

A un niveau très local, l'émulation autour de l'existence d'un espace protégé résultant d'une construction à laquelle participent activement les acteurs locaux, prouve le dynamisme et la capacité d'adaptation de ces derniers. Elle vient atténuer la représentation de sociétés de montagne qui seraient toujours marquées par des processus d'anomie territoriale accusés et totalement tributaires de processus d'origine exogène. Cette synergie transparaît particulièrement au travers de l'expérience de plusieurs réserves communales. Autour de l'immersion progressive d'un dispositif de protection dans l'espace local, des rapports étroits entre les différents gestionnaires de l'espace montagnard ont pu se tisser, soulignant

l'importance du relationnel dans la compréhension et l'acceptation de la multifonctionnalité de l'espace de montagne.

En réponse à l'interrogation que nous posions en fin de première section de ce chapitre, il apparaît qu'au travers des systèmes de ressource qu'elle permet d'organiser, la protection de la nature est bel et bien mobilisée par des acteurs locaux dans le souci de renforcer des usages et des modes d'organisation de gestion de l'espace montagnard. La protection n'est plus seulement comprise comme une nécessité, imposée, ou négociée contre une rémunération ou un avantage mais aussi comme un moyen. Plusieurs exemples illustrent nettement que par son intermédiaire, les acteurs locaux souhaitent renforcer des activités socioprofessionnelles qu'ils jugent intrinsèques de la territorialité montagnarde et agir pour conserver la richesse patrimoniale de leurs espaces de vie. Ce processus ne s'inscrit donc pas dans un souci de fixation d'un état des choses mais dans l'acceptation d'un processus porteur d'innovation à la condition que celle-ci puisse être maîtrisée. En sus de leur valorisation potentielle comme ressource marchande et sociale, la mise en protection de l'espace semble bien intégrée si elle est source d'une création informative partagée et d'un renforcement des structures locales de pouvoir. Ce dernier élément est bien entendu problématique car il inféode la réussite de cette articulation aux conditions locales de sa mise en œuvre et à la sincérité d'engagement des partenaires.

CONCLUSION GENERALE

L'exploration de notre question de départ - l'étude des interactions entre la protection de la nature et le développement territorial - et la problématique plus spécifique construite autour du massif des Pyrénées, nous ont conduit à élaborer notre démonstration dans une perspective à la fois diachronique, comparative, factuelle, mobilisant des éléments d'analyse variés et des études de cas diversifiées, dont la synthèse peut sembler difficile. Les principaux apports de notre démonstration se répartissent en deux niveaux. Dans ce travail, nous avons d'abord cherché à comprendre comment s'était posée dans le contexte du massif pyrénéen, l'évolution du rapport entre sociétés locales et nature au travers du filtre spatial que sont les espaces protégés, et à approfondir la connaissance des logiques comportementales des acteurs impliqués dans cette relation. Nous avons également recherché les articulations entre les dispositifs de protection et les mécanismes de la régulation des territoires déjà existants pour tenter d'appréhender si et comment ces outils étaient les instruments d'une recomposition territoriale significative d'une démarche de développement.

Il est désormais difficile de faire une distinction entre les "espaces protégés" et le reste de l'espace montagnard pyrénéen sur la seule base de critères de classification juridiques. Nous avons étudié les raisons qui ont conduit à la multiplication des zonages de protection et tiré les enseignements permettant de comprendre leur accumulation. La mise en perspective historique que nous avons effectuée dans la première partie nous a montré comment et pour quels motifs était survenu un glissement progressif dans les processus de création d'espaces protégés, depuis une démarche cloisonnée, centrée sur la poursuite d'objectifs sectoriels, à une démarche plurielle, associant progressivement l'idée de protection à celle du développement local montagnard. Cette évolution s'est accomplie toutefois sans résoudre complètement les contradictions que pose le choix de vouloir "protéger la nature" dans des milieux bioanthropisés, fortement marqués par l'imaginaire des groupes sociaux et soumis à des logiques et des dynamiques exogènes, ce qu'ont montré les analyses de la deuxième partie. La variété des enjeux et des dispositifs mobilisés, ainsi que celle des constructions sociales de la nature, ont été la source

d'une diversification des itinéraires d'intégration locale de la protection de la nature dans les systèmes territoriaux, dont l'étude a fait l'objet de la troisième partie.

Nous avons vu que dès le début de la période fonctionnaliste (1920-1970), les premières créations d'espaces protégés dans les Pyrénées se sont effectuées dans la difficulté, du fait que ces démarches introduisaient dans les rapports complexes entre les différents gestionnaires et usagers de l'espace montagnard, locaux et extérieurs, de nouveaux conflits de représentations sur le rapport nature/société d'une part, sur la montagne d'autre part mais aussi qu'elles participaient déjà des conflits d'intérêts relatifs à la valorisation de l'espace. La protection de la nature a ainsi fait très tôt l'objet d'une instrumentalisation de la part des acteurs locaux.

Nous avons pu souligner la diversité des démarches qui, dès cette époque, se sont côtoyées. La première, d'origine administrative et scientifique, a correspondu à une logique de contention de la capacité d'expansion d'une logique dominante (le développement industriel), qui s'est manifestée essentiellement sous deux aspects, la construction et l'exploitation des équipements énergétiques, auquel est venu s'adjoindre le tourisme des sports d'hiver. La deuxième a été portée essentiellement par les administrations forestières au travers de la culture du *forestalisme*. La troisième, la gestion cynégétique, elle aussi insufflée de l'extérieur mais à laquelle ont participé activement des acteurs locaux, répondait au souci d'organiser la reproduction de l'élément support d'un système de ressource estimé comme fondamental dans la culture et l'économie rurale montagnarde.

La montée en légitimité au sein des sociétés européennes, des politiques de protection de la nature, à partir de la fin de la période fonctionnaliste s'est accompagnée, dans leur contexte d'application pyrénéen, d'une diversification des problématiques du fait des changements qui sont intervenus dans ce massif. Cette évolution se caractérise par la recomposition progressive des sociétés locales - sous la double influence des migrations inverses (urbain/rural) et de la poursuite de l'émigration des jeunes – par la place centrale qu'occupe le binôme déprise agropastorale/rénovation rurale, et par la réacquisition d'une certaine autonomie dans la prise de décision du pouvoir politique local, et par l'affirmation croissante des activités récréatives, support du tourisme, comme l'axe du développement pyrénéen. Surtout, il est marqué par la fin d'une régulation des rapports d'acteurs commandée par la domination d'une seule logique fonctionnelle.

Dans le même temps, de nouveaux outils de protection sont appliqués et ceux existants font l'objet de démarches de rénovation et d'adaptation. De nouvelles conceptions de l'écologie et des finalités de la protection de la nature imprègnent les "acteurs de l'environnement". La protection sort progressivement du statut de "gardien de sanctuaires" et d'une pratique technicienne sectorielle. Ses praticiens

élargissent leur champ d'action dans un contexte où la réorganisation de l'espace montagnard et celle de ses activités sont désormais présentées sous l'aune de la multifonctionnalité. Les oppositions antagonistes, protection/production et protection/aménagement, nées du fait que les premières générations d'espaces protégés avaient été conçues selon les standards de la société industrielle, sont alors devenues caduque sur le plan théorique.

Le thème de la protection fait ainsi l'objet d'une mobilisation croissante, notamment parmi les acteurs locaux, dans un contexte où le développement montagnard demeure investi par des dynamiques contradictoires mais relève désormais de politiques publiques spécifiques. Cependant les résiliences sont nombreuses et se traduisent par des résistances au sein des différents groupes impliqués dans la gestion de l'espace. De la part d'une majorité des élus locaux, pour qui les espaces protégés demeurent d'abord des outils d'ingérence étatique dans la gestion de l'espace local et une source de contraintes. De la part d'administrations, qui projettent des logiques d'action différentes sur l'espace montagnard, y compris au sein des services spécialisés sur la protection de la nature, et qui ne sont pas nécessairement prêtes à reconsidérer les pratiques et les usages qui leur confèrent leur légitimité et nourrissent leur identité. De la part de certains milieux scientifiques et militants qui se prononcent pour le maintien d'une logique de la protection fondée sur la segmentation de l'espace, approche présentée comme le seul moyen d'assurer une protection « *réellement efficace* ». De la part de gestionnaires d'espaces et de nombreux usagers enfin, qui répugnent à voir leurs pratiques remises en cause et leurs modes de gestion de la "nature" inféodés à des contraintes imposées depuis les appareils techno-administratifs et les milieux militants.

Depuis le début des années 1980 cependant, le lien croissant entre la mise en protection de la nature et le réinvestissement de l'espace de l'action collective par les sociétés locales a été souligné. Que signifie cependant en pratique cette tendance ? C'est d'abord la conséquence d'une adaptation à la croissance du rôle des aménités naturelles dans l'économie montagnarde. C'est aussi le fait d'un réflexe de préservation face à l'action d'autres usagers et gestionnaires de l'espace montagnard, l'instrument d'une réappropriation du local face à des processus d'appropriation extérieurs. C'est enfin la détermination d'objectifs conjoints, les gestionnaires constatant les bénéfices qu'ils peuvent retirer de la mise en œuvre de certains dispositifs pour leurs propres pratiques. Cette époque a également vu s'étendre la logique d'une association entre la mise en protection de la nature et les circuits de financement du développement local, par la production de la part des pouvoirs publics de dispositifs spécifiques à destination des populations locales. La

protection est l'objet de contreparties financières aux activités et aux initiatives socio-économiques locales, de contreparties en terme de pouvoir de décision sur la gestion de l'espace, enfin de contreparties en matière d'équipements et d'aménagement rural.

En pratique, chaque partie de l'espace pyrénéen voit se structurer des dynamiques spécifiques autour de l'articulation protection de la nature/développement montagnard, nées pour partie des héritages de la période précédente et de la réception locale d'initiatives associatives et/ou administratives. De nouveaux acteurs émergent : les collectivités intermédiaires, investies de pouvoirs croissants, structurent leurs propres politiques de protection ; des structures associatives se professionnalisent sur le thème de la prise en compte des enjeux écologiques dans les projets d'aménagement et des pratiques de gestion de l'espace rural, devenant un interlocuteur privilégié des pouvoirs publics et des élus locaux. Le débat se pose en termes un peu différents sur le versant espagnol. Le besoin de véritables projets d'aménagement du territoire se fait ressentir dans une montagne pyrénéenne fortement appauvrie et désocialisée au sortir de la période franquiste, soumise à des pressions foncières importantes de la part des spéculateurs fonciers et des aménageurs. La mise en protection de vastes ensembles est présentée comme un vecteur de développement car c'est un projet politique qui permet à ces zones de bénéficier d'importants volumes de fonds européens. C'est aussi l'un des outils de l'affirmation territoriale des nouveaux pouvoirs régionaux en gestation qui tous cherchent à employer la création d'espaces protégés pour participer à la construction de leur légitimité.

Cependant cette période marque aussi les limites des stratégies employées et des mécanismes de régulation existants. Les limites de l'approche réglementaire, qui parfois demeure le seul fondement de l'existence d'espaces protégés, qui peut ailleurs se révéler insuffisante à gérer les éléments de mise en œuvre de la multifonctionnalité en zone protégée. Ce problème s'est notamment posé au travers de la vacuité des textes qui, sous couvert de conciliation des objectifs de protection et de développement, de pondération entre intérêts catégoriels et intérêt général, a pu permettre au sein de certains parcs la poursuite ou l'installation d'activités à fort impact sur les milieux, occasionnant des dégradations qui contribuent à l'érosion de la biodiversité. Ce sont aussi les limites de la "logique de compensation", propre à l'approche de la spécificité montagne dans les politiques publiques, qui tend notamment à faire de la protection de la nature une rente sans que bien souvent n'y soit associée une dynamique de projet. Elle pose en fin de compte la question des limites des outils employés. Le rôle des "institutions locales" que sont devenus les parcs, nationaux et naturels, censés être des coordinateurs d'initiatives en raison des

multiples missions qui leur ont été confiées, a montré des signes d'essoufflement. Car leur planification est difficile, leur influence sur les pratiques gestionnaires dans leurs propres territoires est limitée, dans un contexte où les circuits de financement de la protection se modifient et où les nouveaux bailleurs de fonds que sont les échelons régionaux et européen impriment une volonté d'efficacité plus marquée dans l'utilisation des fonds publics.

Le troisième temps s'ouvre avec l'arrivée de nouvelles politiques de la nature, dont Natura 2000 est avec le programme de réintroduction de l'ours, celles qui revêtent le plus d'implications de par leur ampleur spatiale et les problématiques qu'elles ont soulevées. Le panorama statistique de la protection de la nature dans le massif pyrénéen révèle alors un éventail de dispositifs de plus en plus étendu et protéiforme. De nouvelles expériences locales naissent autour d'une gestion contractuelle de la protection, qui se posent en nouveaux modèles capables de répondre au pari de l'intégration des enjeux de protection dans l'organisation de la multifonctionnalité de l'espace montagnard, sans le recours aux instruments réglementaires. Les dispositifs existants tentent de s'associer à cette nouvelle dynamique pour ne pas être marginalisés. Leurs gestionnaires portent l'effort sur la construction d'un partenariat plus étroit, sur les plans relationnels et techniques, avec les différents utilisateurs de l'espace montagnard et les exploitants, eux-mêmes déstabilisés par les conflits d'intérêts et de représentations propres à leurs groupes.

Cette période est en effet marquée par des dynamiques contradictoires que la lecture du rapport entre usage et représentation de la nature protégée par l'utilisation de la théorie constructiviste des ressources, nous a notamment permis de souligner. Dans ce contexte, les débats entourant la mise en application de Natura 2000 ainsi que les programmes de gestion de la protection de l'ours en Pyrénées centrales et en Béarn, révèlent combien le mythe attaché aux Pyrénées, celui de « *la frontière sauvage* », semble bien éloigné de la réalité. Derrière ces politiques se profile parmi une partie des populations montagnardes la crainte d'une nouvelle spécification de leur espace de vie, imprimée par de nouvelles logiques dominantes exogènes, pour les obliger à "produire" les aménités que la société urbaine réclame, et à "écologiser" leurs pratiques d'usage et de gestion de la montagne. Cette peur se matérialise à travers les fronts d'opposition politique, comme celui de l'ANEM vis-à-vis du Schéma de services collectifs des espaces naturels et Natura 2000 ou bien le rejet de la *Ley Pirineo* en Aragon, ce qui souligne bien l'existence d'un profond malaise social et non la simple expression d'un conflit d'intérêts.

Ces revendications ne sont pas isolées. L'extension considérable du périmètre auquel des éléments de la société (administrations de l'environnement, associations de protection, scientifiques) souhaitent affecter des objectifs de protection de la

nature, pénètre évidemment de plus en plus les zones où s'exercent les activités et les usages productifs et récréatifs de la montagne, s'introduisant ainsi plus profondément dans les territoires de pratiques et sollicitant leurs titulaires, montagnards comme urbains. Cette expansion de la logique de protection ne vient pas systématiquement remettre en cause les modes d'organisation et les dynamiques d'évolution propres aux activités, mais elle est parfois vécue par les gestionnaires d'espaces comme une nouvelle ingérence.

Les conceptions de la protection ont été modifiées. D'une situation de régulation qui était auparavant circonscrite à l'échelon local, le débat sur l'intégration de l'objectif de protection dans des espaces gérés et utilisés par les activités, prend une ampleur globale. Il ne se pose plus vraiment en termes de contraintes (« ne faîtes pas ceci ») mais d'inclinations voire d'injonctions sur les pratiques (« faîtes ceci »). S'exprime en conséquence la confrontation des représentations de la nature, celle du rural et celle de l'écologisme, celle des populations de culture montagnarde et celles des urbains. C'est l'affrontement entre des acteurs qui promeuvent un réensauvagement (volontaire ou favorisé) et des acteurs traditionnellement gestionnaires de la montagne pour qui le mythe de la "nature originelle" existe bien mais appartient à leur passé, à leur patrimoine culturel. Ainsi, ils n'acceptent pas que soit modifiée la limite entre le naturel et le domestique au bénéfice du premier, les Pyrénées constituant d'abord de leur point de vue une montagne humanisée. Entre deux, les "nouveaux ruraux", de culture plutôt urbaine, ne sont pas devenus le groupe permettant l'échange et la construction d'une patrimonialité partagée de la montagne.

La gestion de la multifonctionnalité de l'espace montagnard pyrénéen apparaît donc comme un pari difficile car beaucoup de conflits d'intérêts et d'usages cachent aussi des conflits de représentations. Le processus d'une "patrimonialisation de la nature protégée" n'a pas pu aboutir car le problème de la légitimité locale, à la fois sur le plan culturel et politique, des objectifs que portent certaines politiques de protection, reste toujours posé. Selon nous, ce constat vient d'abord du fait qu'il n'y a pas de projet collectif autour de l'affectation d'une logique de protection à l'espace pyrénéen. Le magnétisme qu'exerce le symbolisme de la protection de la nature et les réactions passionnelles qu'elle entraîne chez les individus cachent le premier vrai débat qui est de savoir ce que la société veut protéger et pourquoi, c'est-à-dire l'analyse des objectifs réels de la protection intentionnelle, et comment ces objectifs peuvent être traduits localement.

Si cet élément apparaît comme l'un des principaux résultats de l'analyse que nous avons conduite, il importe cependant de relever la diversité des situations, tant sur le plan spatial que par les problématiques posées localement. La protection de la

nature est aujourd'hui mobilisée et mise en œuvre par des acteurs aux motivations très différentes. Elle ne soulève pas que des conflits d'usages et de représentations mais aussi des conflits de pouvoir. Nous avons vu combien la lutte pour la maîtrise des dispositifs, de la programmation de leur contenu, de la définition de leur emprise territoriale, revêtait une importance cruciale au point de susciter d'âpres bras de fer entre élus, administrations de l'environnement, établissements du génie rural, gestionnaires et usagers de l'espace montagnard. Le problème de l'ingérence est soulevé à toutes les échelles : il n'est plus l'apanage d'un conflit entre l'Etat et la communauté locale.

La question de l'échelle justement, dans l'application et la mise en pratique des différents dispositifs de protection, apparaît centrale. Nous avons établi qu'il y avait eu en fin de compte très peu de processus d'homomorphisme entre les différents espaces protégés, y compris au sein d'une même catégorie d'outil, soulignant l'importance de la traduction locale dans le processus de la mise en protection. Le contexte sur le versant français tend ainsi à favoriser l'échelle du micro-local, celle de la commune ou de la petite vallée. Dès que l'on passe à un niveau plus vaste donc plus hétérogène et complexe, les problèmes deviennent quasi insurmontables. Les projets cherchant à rassembler une pluralité de systèmes territoriaux déjà en place émergent dans la douleur et ne parviennent pas à bien fonctionner, du fait de la trop forte puissance des processus centrifuges. Cette spécificité montagne qui accentue les dynamiques localistes dans les rapports d'acteurs, se retrouve également sur le versant espagnol où elle est cependant contrebalancée par le puissant vecteur d'organisation de l'action publique que constituent les politiques de protection. La grande différence entre les deux versants de la chaîne tient dans l'évolution qu'a imprimé le processus d'autonomie à partir des années 1980. Les échelles de travail ne sont en outre pas les mêmes du fait de la plus faible densité du peuplement et d'une structuration réticulaire plus lâche.

Si la participation au développement est désormais intégrée dans les objectifs des politiques de protection et est revendiquée dans le discours de nombreux acteurs impliqués, le développement territorial est-il aujourd'hui un résultat à l'actif de la protection effective conduite dans les Pyrénées ? Notre thèse est que, plutôt que d'avoir joué un rôle de moteur, la protection a accompagné les processus de recomposition territoriale dans la montagne pyrénéenne. Ainsi, la mise en application d'une conception de la notion de protection élargie au champ du développement local et inscrite dans le référentiel théorique du développement durable, ne s'est pas traduite par la construction de systèmes où s'est accompli une complète intégration réciproque des différentes fonctions du patrimoine naturel.

Bien qu'il soit difficile de mesurer l'ensemble des effets induits par la mise en place d'un système de protection de la nature, il est indéniable que les diverses expériences pyrénéennes font état d'un certain nombre de réussites, à la fois en termes d'enjeux écologiques que d'apports au bien-être social. Nous avons largement relaté ce qu'avaient permis de réaliser les dispositifs d'accompagnement, notamment ceux mis en place par les politiques des parcs nationaux. Leurs travers ont cependant été soulignés, notamment celui d'avoir manqué de cohérence et d'équité dans leur affectation et d'avoir peu profité à l'élaboration de projets significatifs d'une démarche prospective. Nous avons insisté sur le renforcement de la fonction touristique locale qu'avait pu permettre certains espaces protégés. Nous avons pu également soumettre l'idée que la mise en protection de l'espace avait pu apporter un changement positif dans la perception (mais non sur la construction des représentations, ce qui soulève une problématique de travail intéressante à approfondir) qu'ont les populations locales de leur cadre de vie, car elle était synonyme de dynamisme social et de préservation des patrimoines collectifs.

Nous avons vu que le rapprochement entre, d'une part, le désir de réappropriation de l'espace, symbolique comme pratique, recherché par certains acteurs locaux en quête de relégitimation, et d'autre part la logique de protection portée par d'autres acteurs, pouvait intervenir à certains moments propices. En empruntant l'idée de "refondation territoriale", en référence au concept développé dans sa thèse par Laurent Despin pour étudier les processus de mutation socio-spatiale dans le Nistos et en vallée du Louron[1], nous pourrions dire que la protection de la nature intervient alors comme le moyen d'une mise en projet, l'outil permettant d'explorer les potentialités d'un "local différent".

Cependant les créations d'espaces protégés et plus globalement les politiques de la nature, n'ont visiblement pas eu d'incidences sur les référentiels sectoriels, ce qui nous amène à supposer que la protection n'a qu'un impact indirect sinon inexistant sur la construction de l'identité territoriale. Dans le contexte pyrénéen de l'époque post-industrielle, la réactivation identitaire se produit d'abord en réaction à la déstructuration du tissu social local. Du point des populations locales, la protection de la nature peut participer à ces processus en tant qu'outil mais ne revêt pas de sens en tant que finalité. Cela explique que les élus locaux impliqués dans la gestion d'espaces protégés, repoussent des choix de gestion se rapprochant d'une approche techno-centrée ou plus éco-centrée de la protection, en éprouvant d'autant plus le sentiment de leur bon droit que la "mise en protection" concerne souvent des biens appartenant aux collectivités montagnardes.

[1] DESPIN L., 2000, op. cit.

L'objectif de conduire une politique de protection de la nature ne peut pas être atteint sans conflits car celle-ci touche à l'affectation de l'espace. Sylvia Becerra a parlé de "régulation intermédiaire" pour qualifier le fonctionnement du processus de construction que nous avons dénommé "protection effective", organisée autour de l'intégration « *des déterminants des modes d'exploitation du milieu naturel ainsi que des régulations sociales qui les ordonnent* »[2]. L'intégration territoriale d'un système de protection ne peut se limiter à la seule expression d'une volonté technico-administrative. Elle repose la question de la distribution et de l'articulation des territoires de compétence dans la structuration des dynamiques socio-spatiales. La notion de participation est ici centrale. L'ériger en méthode ne suffit pas à engager l'échange et la coopération entre des acteurs porteurs de logiques et d'enjeux différents. Pour les administrations, l'objectif est d'obtenir la traduction pratique d'un dispositif de cadrage ou d'une norme. Pour les usagers et gestionnaires locaux, le souci est d'abord de n'être ni marginalisés ni spoliés et nous avons bien vu que leur présence dans une structure dite de participation, n'engage en rien leur ambition de voir aboutir un projet de protection de la nature. La création d'un lien, d'un échange est indispensable pour poser les termes d'une transaction et donc implique l'existence d'une proximité entre les acteurs.

Si nous faisons nôtre l'idée selon laquelle la mise en protection de la nature doit impliquer une démarche de redéfinition des rapports entre les intérêts catégoriels pour répondre à un intérêt collectif, la diversité croissante des acteurs qui réclament de participer à la gestion de la montagne ne facilite pas sa mise en oeuvre. Nous avons aussi relevé combien certains systèmes de régulation d'espaces protégés reposent sur des exercices d'équilibrisme, fondés sur la combinaison du souci de répondre à une demande de démocratie participative (caractérisée par l'intégration d'un nombre croissant d'acteurs usagers et gestionnaires) et de la revendication d'une prévalence de légitimité par les représentants de la démocratie élective. A travers les systèmes de protection s'exerce bien une compétition de pouvoir, d'influence et d'intérêts, que nous avons analysée. Aussi, les projets portés par des initiatives "extra-systèmes", comme celle du réseau MAB, font l'objet au mieux d'une ignorance sinon d'une vive réaction de la part des institutions, qu'il s'agisse d'administrations, d'instances politiques ou socioprofessionnelles car elle dessert leur logique.

Nous avons pu cependant relever dans certains domaines les efforts fournis par les acteurs traditionnellement impliqués et sollicités par les politiques de protection de la nature, afin d'extraire les logiques comportementales réciproques d'une situation de négociation de compétition, contre-productive pour la plupart des

[2] BECERRA S., 2003, op. cit.

acteurs, et favoriser une négociation de coopération. Nous avons vu cependant les limites de ces initiatives qui souvent échouent devant le chantier de la planification de l'action collective, indispensable pour provoquer le transfert des logiques d'acteurs d'une "gestion de l'existant" à celle de la gestion du projet. L'exemple des problématiques pyrénéennes analysées au travers de cette recherche, illustre ainsi toute la difficulté de ce passage d'une "régulation corrective" à celle d'une "régulation d'objectifs" en matière de gestion de la nature.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES ET SOURCES DOCUMENTAIRES

BIBLIOGRAPHIE DE REFERENCE

ASCHER François & alii, 1993, *Les territoires du futur*, DATAR-l'Aube, coll. *Monde en cours*, 182 p.

BAROUCH G., 1989, *La décision en miettes - Systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*, l'Harmattan, 237 p.

BARRAQUÉ B. & THEYS J. (dir.), 1998, *Les politiques d'environnement - Evaluation de la première génération 1971-1995*, Ed. Recherches, 391 p.

BARRUE-PASTOR M. (Ed.), 2004, *Forêts et développement durable au Chili - entre identité mapuche et mondialisation*, PUM, coll. "Paysage et environnement", 286 p.

BOYER M., HERZLICH G. & MARESCA B. (coord.), 2001, *L'environnement, question sociale - Dix ans de recherches pour le Ministère de l'Environnement*, Éd. Odile Jacob, Paris, 305 p.

BOZONNET J.-P., 1977, *La perception de l'espace montagnard*, Ministère de la Culture et de l'Environnement, CTGREF de Grenoble, Etude n°117, 298 p.

BOZONNET J.P. & FISCHESSER B, 1985, *La dimension imaginaire dans l'idéologie de la protection de la nature*, **in** CADORET A., 1985, *Protection de la Nature : Histoire et Idéologie*, p. 193-207.

BOZONNET J.-P., 1989, *Du bon usage de la montagne*.

BOZONNET J.-P., 1992, *Des monts et des mythes, l'imaginaire social de la montagne*, Grenoble, Presses Universitaires.

BROC N., 1984, "Le milieu montagnard : naissance d'un concept", *Revue de Géographie Alpine*, n° Spécial Montagne, t. 2-3-4, p. 127-139.

BRUNET R. & alii, 1997, *La montagne vue par les montagnards*, CNRS, UMR 5591, Université de Toulouse II, 282 p.

CADORET A., 1985, *Protection de la Nature : Histoire et Idéologie*, L'Harmattan, 245 p.

CADORET A. (textes réunis par), 1988, *Chasser le naturel…*, EEHESS, Paris, 157 p.

CENTRE TECHNIQUE DU GENIE RURAL DES EAUX ET DES FORETS, 1977, *La perception de l'espace montagnard*, Etude n° 117, Grenoble, 241 p.

CHARLES L., 2001, "Du milieu à l'environnement" in BOYER M., HERZLICH G. & MARESCA B. (coord.), 2001, *L'environnement, question sociale - Dix ans de recherches pour le Ministère de l'Environnement*, Éd. Odile Jacob, Paris, 305 p.

Collectif, 1995, *L'aménagement face au défi de l'environnement*, CARRIERE J.-P. & MATHIS P. (textes réunis par), Colloque de Tours de septembre 1993, Adicueer, 312 p.

DEBARBIEUX B., 1995, *Tourisme et Montagne*, Economica, Paris, 107 p.

DESPIN L., 1998, "Les mutations des territoires valléens pyrénéens : crises sociales et environnement", *Sud Ouest Européen*, n°3, 1998, p. 67-78.

DESPIN L., 2000, *La refondation territoriale - concepts et mises en application dans les Pyrénées centrales*, Thèse de Doctorat de Géographie, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 437 p.

DEVERRE CH., MORMONT M. & SOULARD Ch., "La question de la nature et ses implications territoriales", **in** PERRIER-CORNET Ph. (dir.), 2002, *Repenser les campagnes*, Ed de l'Aube, DATAR, p. 217-237.

DROUIN J.-M., 1991, *Réinventer la nature*, Desclée de Brouwer, 207 p.

ETCHELECOU A., 1981, *La protection du patrimoine naturel national dans les réserves naturelles et les parcs nationaux*, Thèse de Droit et Economie de l'Environnement, Université de Bordeaux I, 531 p.

FABIANI J.-L., 1985, "Science des écosystèmes et protection de la nature", **in** CADORET A., 1985, op. cit., p. 75-93.

FABIANI J.-L., 2001, "L'amour de la nature", **in** BOYER M., HERZLICH G. & MARESCA B. (coord.), 2001, p. 39-47.

FERNANDEZ J. & PRADAS REGEL R., 1996, Los parques nacionales españoles – una aproximación histórica, Red de Parques nacionales, Madrid, 482 p.

FINGER-STICH A. & GHIMIRE K., 1997, Travail, culture et nature – le développement local dans le contexte des parcs nationaux et naturels régionaux de France, L'Harmattan, 233 p.

GODARD O., 1989, *Jeux de natures : quand le débat sur l'efficacité des politiques publiques contient la question de leur légitimité*, in MATHIEU & JOLLIVET (coord.), 1989, *Du rural à l'environnement*, p. 303-342.

GONTCHAROFF G., 1996, "A la recherche des territoires", *Economie et Humanisme*, n° 338, p. 10-14.

GUILLE-ESCURET G., 1989, *Les sociétés et leurs natures*, A. Colin, coll. Anthropologie au présent, 182 p.

GUMUCHIAN H., 1984, "Images et partage de l'espace : le succès de la « moyenne montagne »", *Revue de Géographie Alpine*, n° Spécial Montagne, t. 2-3-4, 1984, p. 265-271.

GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R. & ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Anthropos, 186 p.

HEISS G., "Les parcs naturels en Europe : des politiques limitées", **in** BARRAQUE B. & THEYS J., 1998.

HERVIEU B. & VIARD J., 1996, *Au bonheur des campagnes (et des provinces)*, l'Aube, 155 p.

HOUEE Paul, 1996, *Les politiques de développement rural - Des années de croissance aux temps d'incertitude*, 2ème éd., INRA / Economica, coll. Economie agricole et agroalimentaire, Paris, 321 p.

JEUDY H.-P. (sous la direction), *Patrimoines en folie*, MSH, 297 p.

JOLLIVET M. (sous la dir.), 2002, *Le développement durable, de l'utopie au concept - De nouveaux chantiers pour la recherche*, Elsevier, NSS, Collection Environnement, 288 p.

KALAORA B. & SAVOYE A., 1985, "La protection des régions de montagne au 19ème s. : forestiers sociaux contre forestiers étatistes" **in** CADORET A., 1985, p 6-23.

KALAORA B., 1998, *Au delà de la nature, l'environnement - L'observation sociale de l'environnement*, L'Harmattan, coll. Environnement, 199 p.

KAYSER B., 1999, "Politique, économie, sociétés des Pyrénées", *Sud-Ouest Européen*, n°5, 1999, p. 29-36.

LARRERE C. "Le savant et le politique" **in** LARRERE C. & LARRERE R., 1997, *La crise environnementale*, INRA Editions, Actes du Colloque de Paris 13-15/01/1994, 302 p.

LARRERE C. & LARRERE R., 1997, *La crise environnementale*, INRA Editions, Actes du Colloque de Paris 13-15/01/1994, 302 p.

LARRERE R. & LARRERE C., 1997, *Du bon usage de la nature - pour une philosophie de l'environnement*, Aubier, coll. Alto, 355 p.

LEFEUVRE J.-C., 1990, *De la protection de la nature à la gestion du patrimoine naturel* **in** JEUDY H. (sous la direction), *Patrimoines en folie*, MSH, p. 29-76.

LENOBLE R., 1969, *Histoire de l'idée de nature*, Albin Michel, Paris, 443 p.

LEYNAUD E., 1985, *L'Etat et la nature - l'exemple des parcs nationaux français*, 69 p.

MATHIEU N. & JOLLIVET M. (coord.), 1989, *Du rural à l'environnement - La question de la nature aujourd'hui*, l'Harmattan, 352 p.

MATHIEU N., 2000, "Des représentations et pratiques de la nature aux cultures de la nature chez les citadins : question générale et étude de cas", *Bulletin de l'Association des Géographes français*, n° 2, p. 162-174.

MERMET L., 1992, *Stratégies pour la gestion de l'environnement - La nature comme jeu de société*, L'Harmattan, 204 p.

MIGNOTTE A., FLEURY S. & GUMUCHIAN, H. (dir.), 2003, *La gestion concertée dans les espaces naturels protégés de montagne*, Actes du colloque "La gestion concertée dans les espaces naturels protégés de montagne", Le Pradel, 22-23 mai 2003, *Montagnes Méditerranéennes*, n° 18, 173 p.

MONTGOLFIER J. & NATALI J.-M. , 1987, *Le patrimoine du futur - Approches pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles*, Economica, 248 p.

OLLAGNON H., "Une approche patrimoniale de la qualité du milieu naturel", **in** MATHIEU N. & JOLLIVET M. (coord.), 1989, p. 258-268.

OST F., 1995, *La nature hors la loi - l'écologie à l'épreuve du droit*, La Découverte, 346 p.

PECQUEUR B., 1989, *Le développement local*, Syros, coll. Alternatives économiques, Paris, 140 p.

PERRIER-CORNET Ph. (dir.), 2002, *Repenser les campagnes*, Ed de l'Aube, DATAR, 279 p.

POINT P., 1986, "Les parcs nationaux face à leurs habitants et leurs usagers – un bilan vingt-cinq ans après leur création", réédité dans BARRAQUÉ B. & THEYS J. (dir.), 1998, *Les politiques d'environnement - Evaluation de la première génération 1971-1995*, Ed. Recherches, p. 235-255.

RAFFESTIN Cl., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, LITEC, 249 p.

RAFFESTIN Cl., 1995, *De la nature aux images de la nature*, *Espaces et Sociétés*, n°82/83, p. 37-52.

RICHEZ G., 1992, *Parcs nationaux et tourisme en Europe*, L'Harmattan, Paris, 421 p.

ROBIC M.-C. (dir) , 1992, *Du milieu à l'environnement - Pratiques et représentations du rapport Homme-Nature depuis la Renaissance*, Economica, 343 p.

ROBIC M.-C. & MATHIEU N., 2002, "Géographie et durabilité : redéployer une expérience et mobiliser de nouveaux savoir-faire" **in** JOLLIVET M. (sous la dir.), 2002.

SACHS I., 1993, *L'écodéveloppement*, Syros, Paris, 120 p.

THIEBAUT L., 1988, *Pouvoir politique et protection de la nature*, les Cahiers des Etudes Rurales, n°5, p. 81-93.

THIEBAUT L., "Une demande en quête d'acteurs : la demande sociale des biens de nature", **in** MATHIEU N. & JOLLIVET M. (coord.), 1989, *Du rural à l'environnement*, L'Harmattan, pp. 269-274.

VIARD J., 1990, *Le tiers espace : essai sur la nature*, Méridiens Kliencksieck, 152 p.

VOURC'H A. & PELOSSE V., "Chasseurs et protecteurs : les paradoxes d'une contradiction" **in** CADORET A., 1985, p. 108-123.

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

ABREU Y PIDAL J.-M. de, 1995, *Propiedad, titularidad y funcionalidad de los terrenos forestales*, ICONA, 150 p.

ACOT P., "Du mouvement Romantique à Aldo Léopold : quelques racines non religieuses de l'éthique environnementale" **in** ACOT P. & FAGOT A., 2000, *L'Ethique environnementale*, Chilly-Mazarin, Sens Editions, p. 81-97.

ALLEFRESDE M., 1987, "Développement local et ressources locales (vers une redéfinition du concept de « ressources locales »)", *Bulletin de la Sté languedocienne de Géographie*, t. 21, fasc. 3-4, p. 291-297.

ALPHANDERY P. & BILLAUD J.-P., 1996, "L'agriculture à l'article de l'environnement", *Etudes Rurales*, n° 141/142, p. 9-19.

ALVAREZ VAQUERIZO C., 1989, "El bosque y la ley" **in** ORTEGA HERNANDEZ AGERO C. (coord.), 1989, *El libro rojo de los bosques españoles*, Madrid, ADENA-WWF, España, p. 151-165.

AMIGUES J.-P., DESAIGUES B. & H. VUONG Q., 1996, "L'évaluation contingente : controverses et perspectives", *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 39-40, p. 123-150.

ASCHAN-LEYGONIE Ch., 2000, "Vers une analyse de la résilience des systèmes spatiaux", *L'Espace géographique*, n° 1, p. 64-77.

AUBERT F., GUERIN M. & PERRIER-CORNET Ph., 2001, "Organisation du territoire : un cadre d'analyse appliqué aux espaces ruraux", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 3, p. 393-414.

BACHOUD L., JACOB Ph., TOULIER B., 2002, *Patrimoine culturel bâti et paysager - classement, conservation, valorisation*, 1ère édition, Delmas, Paris, 280 p.

BAILLY A.-S., GUESNIER B., PAELINCK J.-H.-P. & SALLEZ A., 1995, *Stratégies spatiales - comprendre et maîtriser l'espace*, GIP Reclus, col. Alidade, Montpellier, 216 p.

BALCELLS E. & SERRA COBO J., 1998, *Parque nacional de Ordesa y Monte Perdido - la vida y el hombre*, Ambit, Barcelona, 271 p.

BALENT G. & BARRUE-PASTOR M., 1986, "Pratiques pastorales et stratégies foncières dans le processus de déprise de l'élevage montagnard en vallée d'Oô", *RGPSO*, t. 57, n° 3, p. 403-447.

BARRERO A., 1996, "Espacios naturales protegidos… superficialmente", *Ecosistemas*, n° 18.

BARRUE-PASTOR M., 1987, "Construction et protection des paysages : les ambiguïtés du développement local et de la loi Montagne", *Droit et ville - revue de l'IEJUC*, n° 24, p. 216-237.

BARRUE-PASTOR, 1988, "Pluralité des bases économiques et processus de transition sociale en montagne", *Revue Arxiu d'Etnografía de Catalunya*, n° 6, Barcelone.

BARRUE-PASTOR M., 1992, "Cent ans de législation montagnarde : des images contradictoires de la nature", **in** BARRUE-PASTOR et BARRUE M., 1992, *Architecture, élevage et société en montagne*, éd. CNRS. p. 225-233.

BARRUE-PASTOR M. & FOURNIE V., 1995, "Le paysage au centre de la dynamique de développement rural : l'article 19 en Ariège", p. 505-554 **in** ALPHANDERY P., BARRUE-PASTOR M., BILLAUD J.-P. & DEVERRE Ch., 1995, *Agriculture, protection de l'environnement et recomposition des systèmes ruraux : les enjeux de l'article 19*, rapport du PIREN, Comité Systèmes ruraux, 665 p.

BARRUE-PASTOR M. (sous la dir.), 1995, De l'aménagement rural à l'agri-environnement dans les Pyrénées centrales franco-espagnoles, étude de l'UMR GEODE, t. I, 67 p.

BARRUE-PASTOR M., 2000, "L'intégration de la problématique environnementale dans la politique agricole européenne : analyse comparée en France et en Espagne", Sud-Ouest Européen, n° 7, p. 49-60.

BARRUET J., GERBAUX F. & ZUANON J.-P., 1984, *La politique de la montagne : entre le changement et la continuité ?* , numéro spécial Montagne de la Revue de Géographie Alpine, t. 2-3-4.

BARTHE L., 1998, "La construction politique du territoire dans les stratégies de développement local", **in** Association des Ruralistes Français, *Les territoires ruraux en France - Identités, politique et économie*, GEODOC n° 46, Université de Toulouse-Le Mirail, p. 5-9.

BARTHE L., 1998, *Processus de différenciation des espaces ruraux et politiques de développement local*, Thèse de doctorat en Etudes Rurales, Université de Toulouse-Le Mirail, 432 p.

BARTHOD Ch. & TROUVILLIEZ J., 2002, "La protection des forêts dans la politique forestière française, le cas particulier des réserves intégrales", *Revue forestière française*, p. 7-15.

BECERRA S., 2003, *Protéger la nature - Politiques publiques et régulations locales en France et en Espagne*, Thèse de doctorat de sociologie, Université de Toulouse-Le Mirail, 572 p.

BENHAMMOU F. & SALVADOR O., 2003, "Le loup dans les Pyrénées (1998-2003) : cas d'école pour anticiper le retour des grands prédateurs sauvages dans les territoires ruraux marginaux", *Sud-Ouest Européen*, n° 16, p. 85-93.

BERGER-VERDANAL M.-G., 1997, "Briet et la parc national de Ordesa", *Pyrénées*, n° 191, p. 213-220.

BERTRAND G., "Le paysage entre la Nature et la Société", *RGPSO* , 1978, n° 2, p. 239-258.

BETEILLE R., 1981, *La France du vide*, LITEC, Paris, 252 p.

BEURET J.-E., KOVACSHAZY M.-C., 2002, "Aménagement et développement rural : au carrefour d'une demande qui s'affirme et d'une offre qui s'élabore lentement : les aménités rurales", *Ingénieries-EAT*, n° spécial "Aménités rurales : une nouvelle lecture des enjeux territoriaux", p. 15-23.

BIELZA DE ORY V., 1987, *Geografía humana de Aragón*, Serie Chrographia iberica, coll. Opera geographica minora, Oikos-Tau, 1ère éd., 151 p.

BIELZA DE ORY V., 2001, "Patrimonio y turismo sostenible desde la ordenación del territorio : el caso del Pirineo aragonés", *Estudios Geográficos*, n° 245, p. 583-603.

BLANCHET P., 1992, "Le développement durable : une question de pouvoir", *Economie et Humanisme*, n° 323, p. 72-77.

BLOT F., EYCHENNE C. & MILIAN J., 2003, "Représentations et pratiques des agriculteurs face aux nouvelles politiques environnementales – les cas de Natura 2000 et de la politique de

l'eau", Colloque de la Société d'Ecologie Humaine, "*Du Nord au Sud, le recours à l'environnement, le retour des paysans ?*", 11-12/12/2003, Université de Provence-IRD, Marseille.

BOADA M. & RIVERA M., 2000, "El origen de los espacios naturales protegidos", *Medi ambient - tecnología y cultura*, n° 27.

BONNEMAISON J., 1981, "Voyage autour du territoire", *L'Espace géographique*, n°4, p. 249-262.

BONNEVAULT S., 2003, *Développement insoutenable - Pour une conscience écologique et sociale*, Ed. du Coquart, coll. Turbulences, 252 p.

BOURDEAU Ph. & CORNELOUP J., 2001, "Métiers sportifs de la montagne et culture professionnelle", *Montagnes Méditerranéennes*, n° 13, p. 105- 119.

BOURDIN J., BOYON J & ZELLER A. (sous la présidence de), 1997, *Economie et territoires*, Travaux du Commissariat général du Plan, La Documentation Française, Paris, 408 p.

BOZONNET J.-P., 1989, "Le lieu de tous les extrêmes : anomie, solidarité, identité territoriale – la montagne sécrète t-elle une société spécifique ?", *Revue de Géographie Alpine*, n° 1-2-3, p. 147-160.

BRET E. & JAUBERT A., 1999, "La protection des espaces montagnards" **in** HENRY J.-P. & SEGUR P. (textes réunis par), 1999, *L'avenir de la Loi Montagne - évolution des conditions d'application*, IRJS, PU de Perpignan, p.47-59.

BRIFFAUD S. (sous la direction), 1989, *Les Pyrénées : un paysage à la croisée des regards , XVIII^{ème}s. - XX^{ème} s.*, Ascode, Toulouse.

BRIFFAUD S., 1994, *Naissance d'un paysage : la montagne pyrénéenne à la croisée des regards du milieu du 16ème siècle au milieu du 19ème siècle*, Thèse de doctorat d'Histoire, Université de Toulouse II, Presses Universitaires du Mirail.

BROC N., 1969, *Les montagnes vues par les géographes et les naturalistes de langue française au XVIII°s,* Ministère de l'Education nationale, Comité des travaux historiques et scientifiques, Paris, 1969, 298 p.

BRODHAG Ch., 1999, "Le développement durable et l'aménagement du territoire : les enjeux du débat actuel en France" **in** SEDJARI A. (sous la dir.), 1999, *Aménagement du territoire et développement durable : quelles intermédiations ?*, Colloque du GRET Fondation Hannsseidel 11/02/1999, L'Harmattan - GRET, 321 p.

BRUN J.-J. & PERRIN Th., 2001, "Les montagnes : laboratoire pour la science ou laboratoire pour la société ?", *Revue de Géographie Alpine*, n°2, p. 29-39.

BRUNET M., BRUNET S., PAILHES Cl. (sous la dir. de), 1993, *Pays pyrénéens et pouvoirs centraux (XVI^{ème} / XX^{ème} s.)*, Actes du Colloque de Foix des 1-2-3 octobre 1993, 2 tomes.

BURGESS J., HARRISON C. & CLARK J., 2000, "Recollint valoracions de la natura : perspectives ecologiques, economiques I culturals", *Documents d'Analisi Geografica*, UAB/Universitat de Girona, n° 37, p. 15-38.

CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS / FEDERATION DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX DE FRANCE, 1997, *La charte de territoire - Une démarche pour un projet de développement durable*, Paris, coll. Pratiques de « l'intercommunalité », La Documentation Française, 311 p.

CAMPILLO X., 2003, "La gestió dels camins en un territori de muntanya que es transforma : bases per a un pla director de camins de Catalunya", *Espais monográfic*, n° 49, p. 131-141.

CANS Ch., 1997, "La protection des espaces naturels dans la loi du 10 juillet 1976" **in** Société Française pour le Droit de l'Environnement, 1997, *Vingt ans de protection de la nature - hommage au professeur Michel Despax*, op. cit., p. 37-60.

CASADOS S., "Ciencía y política en los orígenes de la conservación de la naturaleza en España", Edición electrónica, *Geo Crítica*, Barcelona.

CATALAN J., 1994, "La problemàtica de l'aprofitament hidràulic en el Parc nacional d'Aiguëstortes i Estany de Sant Maurici" **in** 3ème Journées de recherches au Parc national d'Aiguëstortes i Estany de Sant Maurici, Boí, 26-28/10/1994, p. 249-256.

CENTRE DE RECHERCHE ET DE RENCONTRES D'URBANISME, 1980, *Sauvegarde des espaces naturels*, Colloque de Marly, 2-3/10/1979, 155 p.

CENTRE TECHNIQUE DU GENIE RURAL DES EAUX ET DES FORETS, 1977, *La perception de l'espace montagnard*, Etude n° 117, Grenoble, 241 p.

CHADEFAUD M. & DALLA ROSA G., 1968, "Le Parc National des Pyrénées Occidentales", *RGPSO*, t. 39, fasc. 4, p. 397-409.

CHADEFAUD M., 1987, *Aux origines du tourisme dans les vallées de l'Adour - Du mythe à l'espace : un essai de géographie historique*, Thèse de Doctorat de Géographie, Université de Pau et des Pays de l'Adour.

CHAPEAU G., 1985, *Le tourisme et la mise en valeur des Pyrénées espagnoles et andorranes*, Thèse de doctorat de Géographie, Université de Toulouse-Le Mirail, 3 vol., 1 016 p.

CHAUVELIER F., 1988, Des arbres et des hommes - les politiques de reboisement en Espagne et leurs impacts socio-spatiaux, l'exemple de la province de Huesca, HEGOA, Cahiers du Centre de recherche sur l'impact socio-spatial de l'aménagement, Pau, n° 11, 208 p.

CHAUVET A., "L'image des campagnes de demain dans les stratégies territoriales d'aujourd'hui", *Cahiers de géographie sociale*, n° 12, p 473-481.

CHAMBOREDON J.-C., 1980, "Les usages urbains de l'espace rural : du moyen de production au lieu de récréation", *Revue française de sociologie*, t. XXI, n°1, p. 97-119.

CHEMILLIER-GENDREAU M., 1989, *Le droit international et le rapport des sociétés modernes à la nature*, *L'Homme et la Société*, n° 91/92 "Le rapport à la Nature", p. 31-43.

COLLETIS-WAHL K., 2002, "Latence et spécification des facteurs de production. Quel rôle dans le développement régional ?", *Revue canadienne des sciences régionales*, t. XXV, p. 103-116.

COMBY J., 1984, "Protéger et/ou aménager la montagne", *Etudes Forestières*, n° 23.

COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN, JOUVE H. (dir.), 1991, *Les espaces naturels, un capital pour l'avenir*, La Documentation française, 351 p.

COMOLET A., 1994, *L'évaluation et la comptabilisation du patrimoine naturel*, L'Harmattan, 285 p.

COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN, JOUVE H. (dir.), 1991, *Les espaces naturels, un capital pour l'avenir*, La Documentation française, 351 p.

CONSEIL NATIONAL D'EVALUATION & COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, 1999, *La politique de la montagne*, Rapport d'évaluation, La Documentation française, 2 volumes.

CORVOL A., ARNOULD P., HOTYAT M. (sous la dir. de), 1997, *La forêt - perceptions et représentations*, L'Harmattan, 401 p.

CROZIER M. & FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Le Seuil, 493 p.

CUESTA J., 1998, *La fin d'une société paysanne - le cas du Sobrarbe*, Thèse de doctorat de Géographie, Université de Toulouse-Le Mirail, 420 p.

CUVELIER P., TORRES E. & GADREY J., *Patrimoine, modèles de tourisme et développement local*, L'Harmattan, Dossiers Sciences humaines et sociales, Paris, 1994, 223 p.

DALLA BERNARDINA S., 1996, *L'utopie de la nature - chasseurs, écologistes, touristes*, Imago, Paris, 304 p.

DATAR & MOPU (coord.), 1989, *Los Pirineos, montaña de Europa* – Développement de la coopération transfrontalière, Actes du colloque de Jaca des 22-23 juin 1989, 801 p.

DATAR, 1990, *Loi Montagne – cinq années d'application*, 2ème Conseil National de la Montagne, 39 p.

DAUMAS M., 1972, *La vie rurale dans le Haut Aragon oriental – Etude géographique d'un type régional d'évolution montagnarde*, Thèse d'Etat en Géographie, Université de Toulouse-Le Mirail, 7 tomes.

DE BELLEFON P., 1992, "Un patrimoine mondial : le massif calcaire du Mont Perdu", *Pyrénées*, n°170/171, p. 137-145.

DE BELLEFON P., 1997, "Espoirs et inquiétudes", *Pyrénées*, n° 189, p. 39-47.

DE BELLEFON P. de, CLIN M., BALCELLS ROCAMORA E. & LE NAIL J.-F., 2000, *Tres Serols – Mont Perdu Mémoire d'avenir* – Association « Mont Perdu Patrimoine Mondial », Lourdes, 167 p.

DE l'ARPE A., 2001, "La spécificité des pratiques touristiques dans la vallée de Chamonix", *Le Globe*, t. 141, p. 23-38.

DELAS Ph., 1974, "Le passage international du Somport : le grand rêve des transpyrénéens", *RGPSO*, t. 45, n° 3, p. 243-270.

DELORT R. & WALTER F., 2001, *Histoire européenne de l'Environnement*, PUF, Paris, 352 p.

DENDALETCHE Cl., 1993, *La cause de l'ours*, Sang de la Terre, Paris, 227 p.

DENDALETCHE C., 1995, "Le patrimoine naturel : une vue de l'esprit – l'exemple français, **in** *Pyrénées, pays d'hommes et de hautes altitudes*, *Acta Biologica Montana*, n°11, 1995, p. 27-36.

DENDALETCHE C., 1997, *Les Pyrénées : la vie sauvage en montagne et celle des hommes*, Delachaux & Niestlé, 325 p.

DESMICHEL P., 2000, "Réalité économique et perception sociale du tourisme en milieu rural fragile – Analyse à travers l'exemple de trois territoires pyrénéens", *Revue de Géographie Alpine*, t. 88, n° 3, p. 51-64.

DI MEO G., CASTAINGTS J.-P. & DUCOURNAU C., 1993, "Territoire, patrimoine et formation socio-spatiale", *Annales de la Géographie*, n° 573, p. 472-482.

DI MEO G., 1995, "Patrimoine et territoire, une parenté conceptuelle – Espaces et sociétés, méthodes et enjeux spatiaux", *L'Harmattan*, n°78, p. 15-34.

DI MEO G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, Nathan Université, Paris, 318 p.

DIPUTACION GENERAL DE ARAGON, 1989, "Estudio de Ordenación territorial de la comarca de Sobrarbe", Présentation au Colloque de Jaca **in** DATAR & MOPU, 1989, p. 432-453.

DOMÍNGUEZ i TORRES G., 1998, *Analisi estratègica del parc nacional d'Aiguëstortes i estany de Sant Maurici i de la seva zona d'influencia* – Universitat de Lleida, Escola tècnica superior d'engineria agrària, Projecte final de carrera, 166 p.

DRESNER S., 2002, *The principles of sustainability*, Earthscan, Londres, 200 p.

DUHAMEL G., 1932, *Le parc national du silence*, Essai littéraire, reproduction.

EDELMAN B. & HERMITTE M.-A. (textes réunis par), 1988, *L'Homme, la Nature et le Droit*, Ch. Bourgeois éditeur, 391 p.

EYCHENNE C., 2003, *Les éleveurs et l'estive, un regard sur l'action collective. Le cas de la montagne ariégeoise*, Thèse de doctorat en Etudes Rurales mention Géographie, Université de Toulouse II – Le Mirail, 492 p.

FALLOUX Fr., 2003, "De la gestion publique à la gestion privée de l'environnement" **in** RODARY E., CASTELLANET Ch. & ROSSI G., 2003, p. 185-194.

FARIAS TORBIDONI E.-I., 2000, *El aprovechamiento deportivo y turistico de los espacios naturales protegidos : modelos de frecuentación - el caso del Parque nacional de Aiguëstortes*, Universitat de LLeida, 295 p.

FAUCHEUX S. & NOEL J.-F., 1995, *Economie des ressources naturelles et de l'environnement*, A. Colin, coll. U, 370 p.

FEDERATION DES PARCS NATURELS REGIONAUX DE FRANCE, MINISTERE DE LA CULTURE, MISSION DU PATRIMOINE ETHNOLOGIQUE, CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE, 1996, *Quand le patrimoine fait vivre les territoires,* 113 p.

FEDERATION DES PARCS NATURELS ET NATIONAUX D'EUROPE, 1993, *Loving them to death ? The need for sustainable tourism in Europe's nature and national parks,* Grafenau, 96 p.

FERET S. & DOUGET J.-M., 2001, "Agriculture durable et agriculture raisonnée – Quels principes et quelles pratiques pour la soutenabilité du développement en agriculture ?", *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 9, n° 1, p. 58-64.

FEUVRIER J.-P., 1997, "Du Yellowstone à l'Espace Mont-Blanc – l'évolution du concept parc", *Bulletin de la Sté Languedocienne de Géographie*, t. 31, fasc. 3-4, p. 45-57.

FISCHESSER B., 1995, "La valeur patrimoniale de la montagne", **in** BARRUET J. (coord.), 1995, *Montagne, laboratoire de la diversité*, CEMAGREF, 293 p.

FORNE J., 1991, "Eléments pour une problématique globale des montagnes frontalières – le cas des Pyrénées", *Les Cahiers du LERASS*, n° 24, p. 49-62.

FRESCHI L., 1993, "La politique d'aménagement de la montagne au Tyrol du Sud : un modèle d'autodéveloppement ?", *Revue de Géographie alpine*, n° 2, p. 31-49.

FRITZ-LEGENDRE M., 1997, *La protection de la biodiversité en droit international et en droit comparé*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Dijon.

FROMAGEAU J., 1996, "Histoire de la protection de la nature jusqu'en 1976", **in** Société Française pour le Droit de l'Environnement, 1996, *Vingt ans de protection de la nature - hommage au professeur Michel Despax*, Colloque de la SFDE, Université de Limoges, p.19-34.

GAUCHON Ch., 2002, "Les sites naturels classés entre 1906 et 1930 dans les Alpes du Nord : entre tourisme et protection – bilan et actualité", *Revue de Géographie Alpine*, n° 2, p. 15-31.

GAUSSEN H., 1962, "La vie montagnarde et la protection de la nature aux Pyrénées", *Annales de la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde*, t. XXVIII, p. 65-74.

GENDRON C. & VAILLANCOURT J.-G. (dir.), 2003, *Développement durable et participation publique – De la contestation écologiste aux défis de la gouvernance*, PU de Montréal, 408 p.

GENOT J.-C., 2000, "Conservation de la nature : gérer les espèces ou les habitats ? Le cas du Parc naturel régional des Vosges du Nord, réserve de la biosphère", *Le Courrier de l'Environnement de l'INRA*, n° 39.

GEORGE P., 1971, *L'environnement*, PUF, coll. QSJ., 127 p.

GERBAUX Fr., 1994, *La montagne en politique*, L'Harmattan, Paris, 168 p.

GERBAUX Fr. & PAILLET A., 1996, "Le pays entre politique, secteur et territoire", *Montagnes méditerranéennes*, n° 3, p. 49-53.

GERBAUX Fr., 2001, "La montagne entre nature, histoire et sociétés", *Revue de Géographie Alpine*, n° 2, p. 21-27.

GETZNER M. & JUNGMEIER M., 2002, "Conservation policy and the regional economy : the regional economic impact of Natura 2000 conservation sites in Austria", *Journal of Nature Conservation*, n° 10.

GILBERT A., 1985, "L'idéologie spatiale : conceptualisation, mise en forme et portée pour la géographie", *L'espace géographique,* n° 4, p. 53-62.

GILLY J.-P. & LEROUX I., "Vers une approche institutionnalisée de la dynamique des territoires", *Revue d'Economie Régionale et Urbain*e, 1999, n° 1, p. 93-114.

GLAESER B., 1997, *Environnement et Agriculture - L'écologie humaine pour un développement durable*, L'Harmattan, Paris, 218 p.

GODARD O., 1980, Aspects institutionnels de la gestion intégrée des ressources naturelles et de l'environnement, Ed. MSH, coll. "Un autre développement".

GODARD O., 1994, *Le développement durable : paysage intellectuel*, *Natures, Sciences, Sociétés*, 1994, n°4, p. 309-322.

GODARD O. & SALLES J.-M., "Entre nature et société : les jeux de l'irréversibilité dans la construction économique et sociale du champ de l'environnement", **in** BOYER R., CHAVANCE B. & GODARD O., 1994, *Les figures de l'irréversibilité en économie*, EHESS.

GODELIER M., 1984, *L'idéel et le matériel*, Fayard, coll. Pensées, économies, sociétés, 348 p.

GOMEZ L. & POINSOT Y., "De l'électrification des vallées aux récents conflits d'usage : nouveaux acteurs, nouvelles fonctions des espaces pyrénéens" **in** BRUNET M., BRUNET S., PAILHES Cl. (sous la dir. de), 1993, *Pays pyrénéens et pouvoirs centraux (XVI^{ème} / XX^{ème} s.)*, Actes du Colloque de Foix des 1-2-3 octobre 1993, pp. 57-83.

GÓMEZ MENDOZA J., "L'ingénieur et le milieu. Le cas de l'aménagement des ressources forestières et hydrographiques dans l'Espagne du XX^{ème} siècle" **in** BERDOULAY V. & alii, 2000, *Milieu, colonisation et développement durable*, Paris, l'Harmattan.

GONZALES G., 1999, "L'institutionnalisation des tensions : l'environnement contre l'urbanisation en montagne", **in** HENRY J.-P. & SEGUR P. (textes réunis par), 1999, op. cit., p. 143-158.

GORDI SERRAT J., 1992, "La frecuentación en los espacios naturales protegidos – reflexiones a partir del estudio de los parques naturales de Cataluña", *Estudios Geográficos*, p. 593-608.

GRANIE A.-M., GUETAT H. & CAVAILLE F., 2000, "L'habiter en montagne aujourd'hui : la construction mutuelle des identités individuelles, collectives et des territoires", Colloque international *Nouvelles urbanités, nouvelles ruralités en Europe*, Strasbourg, 10-12/05/2000.

GRIFFON M., 1992, "Economie institutionnelle et gestion des ressources naturelles renouvelables", *Economie rurale*, n° 208-209, p. 70-74.

GUERIN J.-P., 1984, *L'aménagement de la montagne : politiques, discours et productions d'espaces dans les Alpes du Nord*, Ophrys, Grenoble, 467 p.

GUERIN J.-P., 1984, "Finalité et genèse de la politique de la montagne en France", *Revue de Géographie Alpine*, n° spécial Montagne, n° 2-3-4, p. 323-327.

GUMUCHIAN H., 1988, *De l'espace au territoire - représentations spatiales et aménagements*, Coll. Grenoble Sciences, n° 19, Université Joseph Fourier de Grenoble, 214 p.

GUMUCHIAN H., 1996, "Les enjeux du paysage et le développement territorial : exemples d'application aux montagnes méditerranéennes", *Montagnes Méditerranéennes*, n° 4, p. 9-14.

GUMUCHIAN H., 2000, "La montagne : un des hauts lieux de connaissance", *Montagnes Méditerranéennes,* n°12, p. 109-111.

HENRY J.-P. & SEGUR Ph. (textes réunis par), 1999, *L'avenir de la loi Montagne – Evolution des conditions d'application*, PU de Perpignan, Institut de recherches juridiques et sociales, 159 p.

INSTITUT FRANÇAIS DE L'ENVIRONNEMENT, 2001, *Développement durable et capital naturel critique*, *Etudes et Travaux* n° 32, 115 p.

ISUS A.-G., 1988, *Tourisme et développement régional des montagnes septentrionales d'Aragon et de Navarre*, Thèse de Géographie, Université de Reims.

JANVIER Y., "Les Pyrénées : espaces à protéger ou espaces à gérer ?", **in** DATAR/MOPU, 1989, *Los Pirineos, montaña de Europa*, Actes du colloque de Jaca, 22-23/06/1989, p. 169-173.

JODELET D., 1999, *Les représentations sociales*, PUF, 6ème éd., 447 p.

JODRA ARILLA P., 1997, "La explotación cinegética en la conservación de la naturaleza", *Revista de Desarollo Rural y Cooperativismo agrario*, n° 1.

JOLLIVET M. (sous la direction), 1997, *Vers un rural post-industriel : rural et environnement dans huit pays européens*, Paris, L'Harmattan, 352 p.

JOLLIVET M., 1998, "Eléments pour une réflexion interdisciplinaire sur le concept de développement durable – Un point de vue de sciences sociales", *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 6, n° 4, p. 50-52.

JOUVE H. (sous la direction), 1991, *Les espaces naturels, un capital pour l'avenir*, Commissariat général du plan – Rapport du groupe de prospective, La Documentation française, 351 p.

KALAORA B. & POUPARDIN D., 1984, *Le Corps forestier dans tous ses états : de la Restauration à la Belle Epoque*, INRA, 189 p.

LA CALLE DOMINGUEZ J.-J. & VELASCO ARRANZ A., "La ruralité, un concept mort-né ?" **in** JOLLIVET M. (sous la direction), 1997, *Vers un rural post-industriel : rural et environnement dans huit pays européens*, p. 45-75.

LACAMBRA GAMBAU V. E., 1998, "La valoación del patrimonio natural y cultural a través del fomento del turismo – el caso del Somontano de Barbastro, *Revista de Desarollo Rural y Cooperativismo agrario*, n° 1, p. 301-317.

LAGANIER R., VILLALBA B., ZUINDEAU B., 2002, "Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche disciplinaire", Développement Durable & Territoires, n°1, www.revue-ddt.org.

LAJARGUE R., 2000, "Les territoires aux risques des projets – les montagnes entre Parcs et Pays", *Revue de Géographie Alpine*, n° 1, p. 46-59.

LARRUE C. & LEFEUVRE J.-C., 1995, "Agriculture et exploitation des ressources vivantes : une diversité à faire fructifier" **in** PASSET R. & THEYS J. (dir.), 1995, *Héritiers du futur : aménagement du territoire, environnement et développement durable*, Ed. de l'Aube, 270 p.

LASCOUMES P., 1994, *L'éco-pouvoir : environnement et politique*, La Découverte, 317 p.

LATOUCHE S., 1994, "Développement durable : un concept alibi – Main invisible et mainmise sur la nature", *Revue Tiers Monde*, janv.-fév. 1994, n°137, p. 77-94.

LAURENS L., 1998, "Le réseau Natura 2000 ou la difficulté d'élaborer une politique de gestion de la nature" **in** CROIX N. (textes réunis par), *Environnement et nature dans les campagnes - nouvelles politiques, nouvelles pratiques*, PU de Rennes, coll. Espace et territoires, p. 205-228.

LEA S. & BRODHAG Ch., 2004, "A la recherche de la dimension sociale du développement durable", *Développement Durable & Territoires*, mars 2004, www.revue-ddt.org.

LEVEQUE Ch., 1994 , "Le concept de biodiversité : de nouveaux regards sur la nature", *Natures, Sciences, Sociétés*, n°3, p. 243-254.

LOINGER G. & MEMERY J.-C., 1997, *Construire la dynamique des territoires... Acteurs, institutions, citoyenneté active*, L'Harmattan, 287 p.

LOINGER G. & MEMERY J.-C., 1998, *Recomposition et développement des territoires - Enjeux économiques, processus, acteurs*, L'Harmattan, 381 p.

LONGHI Ch. & SPINDLER J., 2000, *Le développement local*, LGDJ-EJA, Paris, 119 p.

LORÉS DOMINGO C., 1998, "Turismo rural sostenible en las comarcas pirenaicas aragonesas", *Revista de Desarollo Rural y Cooperativismo agrario*, n° 1, p. 345-349.

LLOBET i MARTí Ll., 1999, "Desarollo local en alta montaña", *Medi ambient - technología i cultura*, n° 23.

LUSSAULT M., 1995, "L'objet environnemental dans l'action territoriale", *Montagnes méditerranéennes*, n° 1, p. 75-81.

MALLARACH J. M., 2000, "Nuevas tendencias en gestión", *Medi ambient - tecnologia y cultura*, n° 27.

MARJANEDAS A., 1969, "Los parques nacionales", *Revista de geografía de la Universidad de Barcelona*, t. 1-2, p. 98-105.

MARTRES J.-L. (dir.), 1997, *Politique forestière comparée dans le sud de l'Europe*, Programme Compostela-forêt, Commission Européenne, DG XVI Politiques régionales, 164 p.

MARTÍ-HENNEBERG J., 1996, "El excursionismo : entre la ciencia y la estética", *Mundo científico*, n° 173, p. 962-969.

MARTIN L., 1981, "L'industrie hydroélectrique dans les montagnes pyrénéennes françaises", *Annales de la Fédération pyrénéenne d'Economie Montagnarde*, t. 2, p. 187-207.

MARTINEZ DE PISON E. & ARENILLAS M., 1989, *La protección del Pirineo : una necesidad cultural, Estudios Territoriales del MOPU*, Madrid.

MARTINEZ DE PISON E., 1989, "La ordenación del espacio natural de montaña", **in** DATAR & MOPU, Colloque de Jaca, 1989, *Los Pirineos, montaña de Europa - développement de la coopération transfrontalière*, actes du colloque tenu à Jaca les 22-23 juin 1989.

MARTINEZ LASIERRA P., 1989, "El Pirineo : espacio natural a proteger", **in** DATAR & MOPU, 1989, *Los Pirineos, montaña de Europa - développement de la coopération transfrontalière*, actes du colloque tenu à Jaca les 22-23 juin 1989, p. 197-208.

MAUZ I., 2002, "Comment est née la conception française des parcs nationaux ?", *Revue de Géographie Alpine*, n° 2, p. 33-43.

MAUZ I., 2002, *Gens, cornes et crocs - Relations hommes-animaux et conceptions du monde en Vanoise au moment de l'arrivée du loup*, Thèse de Doctorat de l'ENGREF, Nancy, 513 p.

MERMET, J.-Cl., 2002, "Processus de patrimonialisation et développement local", Montagnes Méditerranéennes, n° 15, p. 117-121.

MESSERLI B. & IVES J.-D. (dir.), 1999, *les montagnes dans le monde - une priorité pour un développement durable*, Glénat, Grenoble, 479 p.

MICHIELS Ch., 1980, *Le parc national dans les Pyrénées - regards prospectifs*, Ed. Parc national des Pyrénées, 123 p.

MILIAN J., 2003, "La construction du réseau Natura 2000 dans les Pyrénées françaises et ses implications pour le pastoralisme", *Sud Ouest Européen*, n° 16, p. 15-24.

MISCHLICH F., 1994, *La préservation des espaces naturels par le zonage*, Thèse de Droit public "Environnement et Urbanisme", Université de Toulon, 646 p.

MONIN J.-Cl., 2003, "Décentralisation et politique forestière : propositions de mesures pour les communes forestières", *Revue forestière française*, n° 5.

MONTGOLFIER J. de & NORMADIN D., 1990, "Le patrimoine : une lecture de la gestion des espaces boisés", *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, n° 15, p. 77-90.

MONTSERRAT RECORDER P., 1992, "La gestión ecológico-cultural en el paisaje de montaña", *Pirineos*, n° 140, p. 53-73.

MONTSERRAT P. & VILLAR L., 1999, "La evolución del mundo rural y perspectivas para un desarrollo global, integrado, con futuro", Jornada técnica : Mundo rural y Medio ambiente, Barbastro, 30/01/1997.

MOSCOVICI S., 1977, *Essai sur l'histoire humaine de la nature*, Flammarion, 569 p.

MUÑOZ GOYANES G., 1962, *Parques nacionales españoles* – Dirección General de Montes, Caza y Pesca fluvial, Madrid, 189 p.

NAVARRO GONZALES V., 1962, "El turismo, nuevo aspecto de la economia pirenaica", *Annales de la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde*, t. XXVIII, p. 75-84.

NEVERS J.-Y., "Les territoires ruraux", Association des Ruralistes Français, *Les territoires ruraux en France - Identités, politique et économie*, GEODOC n° 46, Université de Toulouse-Le Mirail, p. 5-9.

NEVERS J.-Y., 2003, "Les politiques de protection des espaces naturels", **in** GENDRON C. & VAILLANCOURT J.-G. (dir.), 2003, *Développement durable et participation publique - De la contestation écologiste aux défis de la gouvernance*, PU de Montréal, p. 243-261.

OLLAGNON H., 1984, "Acteurs et patrimoine dans la gestion de la qualité des milieux naturels", *Aménagement et nature*, n° 74, p. 1-4.

ORTEGA CANTERO N., 1990, "El paisaje de España en los viajeros romanticos", *Ería*, n° 22, Universidad de Oviedo, p. 121-137.

ORTEGA HERNANDEZ AGERO C. (coord.), 1989, *El libro rojo de los bosques españoles*, Madrid, ADENA-WWF España.

OTAMENDI SALDISE Alberto, "La protección de los espacios naturales en Navarra", **in** DATAR & MOPU, 1989, *Los Pirineos, montaña de Europa - développement de la coopération transfrontalière*, actes du colloque tenu à Jaca les 22 et 23 juin 1989, p. 217-227.

PAILLART I., 1995, "Espaces, représentations, identités – quelles problématiques ?", *Sciences de la Société*, Toulouse, 1995, n° 35, p. 83-91.

PALLARUELO CAMPO S., 1992, *El Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido*, Incafo, Madrid.

PASSET R., 1996, *L'Economique et le Vivant*, Economica, réed., 291 p.

PASSET R. & THEYS J. (dir.), 1995, *Héritiers du futur : aménagement du territoire, environnement et développement durable*, Ed. de l'Aube, 270 p.

Patrimoine culturel, patrimoine naturel, Colloque des 12 et 13-XII-1994, Ecole nationale du patrimoine, La Documentation Française, 311 p.

PECQUEUR B., 2002, "Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire", *Géographie, Economie, Société*, vol. 4, n° 3.

PECQUEUR B., 2002, "Dans quelles conditions les objets patrimoniaux peuvent-ils être supports d'activités ?", *Montagnes Méditerranéennes*, n°15, p. 123-127.

PELLETIER Ph., 1993, *L'imposture écologiste*, Géographiques RECLUS, 207 p.

PERRET J., DOBREMEZ L., BOUJU S., 1993, "Les logiques d'acteurs d'un espace désertifié", *Revue de Géographie Alpine*, n° 3.

PERRET J., 1998, "Les acteurs entre logiques fonctionnelles et logiques spatiales", *Montagnes Méditerranéennes*, n° 1, p. 37-39.

PERRIER-CORNET Ph., 2001, "La dynamique des espaces ruraux dans la société française : un cadre d'analyse", *Territoires 2020 - études et prospective*, n° 3, p. 61-73.

PEYRACHE-GADEAU V. & PECQUEUR B., 2003, "Les ressources patrimoniales : une modalité de valorisation par les milieux innovateurs de ressources spécifiques latentes ou existantes", Colloque du Groupe de Recherche sur les Milieux innovateurs, La Neuveville, 26-27/04/2002.

PILLET G., 1993, *Economie écologique – Introduction à l'économie de l'environnement et des ressources naturelles*, Georg éditeur, 223 p.

POULOT D., 1992, "Patrimoine et esthétique du territoire", *Espaces et Sociétés* n° 69, p. 9-37.

PROFFIT C., 1999, La gestion des espaces naturels sensibles – fonctionnement et perspectives, *Le Courrier de l'Environnement de l'INRA*, n° 37, p. 23-36.

RAFFESTIN Cl. & BARAMPAMA A., "Espace et pouvoir" **in** BAILLY A. (coord.), 2001, Les concepts de la géographie humaine, Armand Colin, coll. U.

RAMADE F., 1981, *Ecologie des ressources naturelles*, Masson.

RAMEAU J.-C., 1998, "La Directive "Habitats" : analyse d'un échec, réflexions pour l'avenir", *Revue Forestière Française*, n° 5, p. 399-416.

REMY E. & alii, 1999, *La mise en directive de la nature - De la directive Habitats aux prémices du réseau Natura 2000*, Paris, MATE-DGAD, 272 p.

REYNAUD J.-D., 1989, *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, 3ème éd. A. Colin, coll. U, 348 p.

RICHEZ G., 1976, "Réflexions critiques sur les parcs naturels français", *Revue de Géographie de Lyon*, n° 2, p. 189-203.

RIEDER P. & WYDER J., 1999, " Cadre économique et politique d'un développement durable des régions montagneuses" **in** MESSERLI B. & IVES J.-D., 1999, p. 83-96.

RIPOLL F. & VESCHAMBRE V., 2000, "Face à l'hégémonie du territoire : éléments pour une réflexion critique", communication aux journées d'étude "Peut-on lire les territoires", Centre de recherche *Ville, société, territoire*, Université F. Rabelais, Tours, 9/10/2000.

RODARY E., 2003, "Pour une géographie politique de l'environnement", *Ecologie et Politique*, n° 27, p. 91-111.

RODARY E., CASTELLANET Ch. & ROSSI G. (sous la dir.), 2003, *Conservation de la nature et développement – L'intégration impossible* ?, Ed. GRET – KARTHALA, 308 p.

RODRIGUEZ GUTIERREZ F., 1993, "El Balance de un decenio de política de montaña en España (1982-1992)", *Ería*, p. 61-72.

ROMI R., 1999, *Droit et administration de l'Environnement*, Montchrestien, 3ème édition, Paris, 535 p.

ROUSSEL V., 2000, "A propos de l'arrivée de nouvelles populations et de ses conséquences sur les espaces ruraux", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 1, p. 45-62.

RUBIO ALFAREZ J., 1982, "Metodología empleada en el Plan de ordenación de estaciones de esquí en el Pirineo Catalan", *Paralelo 37°- Revista de estudios geográficos*, Colegio universtiario de Almería, n° 6, p. 83-92.

RUEDA TORRES J. M., 1999, "Población autóctona y protección de espacios naturales", *Medi ambient – tecnología i cultura*, n° 23.

SALLES J.-M., 1997, "Le développement durable : origines, définitions et perspectives politiques", *Revue d'Economie Méridionale*, n° 179, t. 3, p. 341-357.

SAUVIN TH., 1998, "L'assise territoriale du développement durable", *Natures, Sciences et Sociétés*, 1998, n° 2, p. 55-58.

SERMET J., 1962, "Réserves naturelles franco-espagnoles jointives au long de la frontière pyrénéenne", *Annales de la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde*, t. XXVIII, p. 85-107.

SERMET J., 1983, *Le grand parc national espagnol d'Ordesa y Monte Perdido*, *Pyrénées*, n° 183, p. 9-22.

SEVEGNER Ch., 1999, *Les parcs nationaux français de montagne et le tourisme : un mariage de raison ?*, Thèse de Géographie, Université de Provence, 942 p.

SGARD A., 1995, "Paysage et identité territoriale", *Montagnes méditerranéennes*, n° 1, p. 65-68.

SIBONY D., *Patrimoine et passions identitaires*, Paris, Fayard, Editions du patrimoine, 150 p.

SIHONIN B., 1997, *Construire la dynamique des territoires : acteurs, institutions et citoyenneté active*, Paris, L'Harmattan, 210 p.

SMOUTS M.-C., 2001, *Forêts tropicales, jungle internationale - Les revers d'une écopolitique mondiale*, Presses de Sciences Po, 349 p.

SOCIETE FRANCAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, 1997, *20 ans de protection de la nature*, Colloque de la SFDE des 28 et 29-XI-1996 à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges, Pulim, Limoges, 308 p.

TERRASSON F., 1993, *La peur de la nature,* Sang de la Terre, Paris, 190 p.

TORRES E., 2000, "Adapter localement la problématique du développement durable : rationalité procédurale et démarche qualité" **in** ZUINDEAU B. (Ed.), 2000, *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, 289 p.

URTEGA Luis, 1987, *La tierra esquilmada - las ideas sobre la conservacion de la naturaleza en la cultura española del siglo XVIII*, Serbal SA y C.S.I.C., 221 p.

VADROT Cl.-M., 1998, *Le Parc national des Pyrénées*, Actes Sud, Arles, 123 p.

VALENZUELA M., "El uso recreativo de los espacios naturales de calidad – una reflexión sobre el caso español", *Estudios turísticas*, n° 82, p. 3-14.

VERNADSKY W., 1926, *La biosphère*, réed. 2002, Le Seuil, Points Sciences, 281 p.

VERON F., 1989, "Eléments de réflexion sur la spécificité des systèmes spatiaux montagnards et leur gestion", *Revue de Géographie Alpine*, n° 1-2-3, p. 211-226.

VIALLON A., 2001, *Protection et développement dans trois parcs nationaux de l'arc alpin - le cas de Berchtesgaden, Hohe Tauërn et Mercantour*, Thèse de Doctorat de Géographie, Université de Provence, 638 p.

VILLAR L. & MONTSERRAT P., 1995, "Función del pasto en los espacios naturales protegidos y su entorno", Actas de la XXXV Réunión científica de la SEEP, Tenerife, p. 9-12.

VITTE P., 1999, "Tourisme en espace rural : le territoire à l'épreuve", *Revue de Géographie Alpine*, n° 3, p. 69-85.

VITTE P., 2001, "Tourisme d'espaces et enjeux professionnels", *Montagnes Méditerranéennes*, n° 13, p. 15-18.

VOURCH A., 1989, "Survie des espaces naturels", **in** Actes du Colloque franco-espagnol sur les espaces naturels, MAPA, Madrid, 950 p.

ZINGARI V., *Les représentations de la forêt de montagne : pour une recherche européenne*, **in** CORVOL A., ARNOULD P., HOTYAT M. (sous la direction de), 1997, p. 181-189.

UNESCO/MAB, 1987, *Là-haut sur la montagne. Pour un développement du tourisme en harmonie avec l'homme et la nature*, Publication du Programme National de Recherche "Développement socio-économique et capacité écologique en montagne", 88 p.

UNESCO, 1995, *L'homme et les espaces protégés* – Actes du séminaire des gestionnaires des réserves de biosphère du réseau EUROMAB, Parc National des Cévennes, Florac, 115 p.

ZUINDEAU B., 2000, "La « durabilité » : essai de positionnement épistémologique du concept" **in** ZUINDEAU B. (Ed.), 2000, *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, 289 p.

MEMOIRES UNIVERSITAIRES

BASSI I., 2000, *Site Natura 2000 « Néouvielle » - Etude préalable à l'élaboration du document d'objectif*, Mémoire de DESS Ressources naturelles et Environnement, Université de Nancy I, 2 vol.

BERGER-VERDENAL M.-G., 1995, *L'œuvre du Club Alpin Français dans les Pyrénées - de la création scientifique d'un paysage à sa protection 1874-1914*, Certificat International d'Ecologie Humaine, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 105 p.

BOHEME C., 1989, *Les parcs nationaux : redécouverte d'une logique de développement*, Mémoire de DESS des collectivités montagnardes, Université de Grenoble, 114 p.

BUIGUES M., 2000, *La réserve naturelle du Néouvielle : entre protection et développement*, Maîtrise de Géographie, Université de Toulouse-Le Mirail, 157 p.

CANDEBAT Th., 1995, *Outils de gestion du patrimoine naturel*, Rapport de stage de DESS, Université de Toulouse II, 116 p.

CASTEX J.-F., 1996, *Le massif du Canigou - Eléments de gestion d'un espace montagnard dans les Pyrénées méditerranéennes*, Mémoire de Maîtrise de Géographie, Université de Perpignan, 216 p.

CHARLIER B., 1991, *Impact du Parc National des Pyrénées sur l'économie des vallées de sa zone périphérique - Eléments de diagnostic*, Maîtrise de Géographie, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 201 p.

DEILLER G., 1979, *Aménagement de l'espace rural et conflits sociaux : la lutte des populations de la Haute-Ariège contre le projet de Parc national*, Rapport de recherche au Conseil Scientifique de l'Université de Toulouse-le Mirail, 69 p.

FERRER S., 1993, *Identification de l'organisation socio-spatiale dans les Pyrénées haut-aragonaises*, Mémoire T.E.R., Université de Pau et des Pays de l'Adour, 112 p.

GENSE S., 1996, *La valorisation touristique des espaces naturels transfrontaliers en Ariège et dans les Valls de Cadi*, Mémoire de DESS ADTM Foix, Université de Toulouse-Le Mirail, 149 p.

GILOT F., 2000, *Les politiques environnementales européennes support du développement durable des zones rurales - L'exemple du Parc National d'Ordesa-Mont Perdu*, mémoire de DESS ADTM Foix, Université de Toulouse-Le Mirail, 131 p.

GISCLARD C., 1994, *Paysage et développement dans les Cévennes - l'étude du couple nature/société dans le cadre de la géographie culturelle*, mémoire de DEA ESSOR, Université de Toulouse II.

GUTIERREZ L., 2000, *La comarque en Catalogne, espace d'identité*, mémoire de Maîtrise de Géographie, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 127 p.

HEROU Valérie, 1993, *Pour une OGAF pastoralisme/environnement dans le Haut-Béarn - Etude de faisabilité*, mémoire de DESS ADTM Foix, 90 p.

HISTACE E., 1998, *Intercommunalité, aménagement et développement à travers la*

Commission syndicale de la vallée de Saint-Savin, mémoire de DESS ADTM Foix, Université de Toulouse-Le Mirail.

LEBOUCHER A., 1994, *Pré-étude sur l'opportunité de la création d'un parc naturel régional dans trois cantons de la haute vallée de l'Aude*, mémoire de DESS ADTM Foix, Université de Toulouse-Le Mirail.

LEMESLE J.-C., 1994, *Réserve du Mont Vallier – Proposition d'un schéma de développement intégré*, mémoire de DESS ADTM Foix, Université de Toulouse-Le Mirail, 107 p.

LIONS A.-S., 1995, *Stratégies différenciées autour du développement touristique : le canton d'Oust dans le Haut-Couserans*, mémoire de maîtrise de sociologie, Université de Toulouse-Le Mirail, 164 p.

LOUKIANOFF S., 1997, *Espaces protégés et développement – Analyse comparative des politiques de mise en œuvre du développement durable dans les réserves de biosphère*, Mémoire de Maîtrise de Géographie de l'Environnement, Université de Toulouse II, 118 p.

MAHÉ P., 2003, *Sociétés locales et politiques de la nature : le corridor fluvial garonnais face à Natura 2000*, mémoire de DEA "ESpace-SOciétés-Rurales", Université de Toulouse-Le Mirail, 118 p.

MATA L., 1998, *Intégrer le patrimoine mondial au développement d'un territoire – L'exemple de « Pyrénées Mont Perdu, Cirques et Canyons »*, Mémoire IUP Aménagement et Développement territorial, Université de Pau et des Pays de l'Adour, t.1 105 p + t.2 annexes.

MILIAN J., 1997, *Espaces protégés et sociétés locales dans la partie orientale des Pyrénées françaises*, mémoire de Maîtrise de Géographie, Université de Toulouse-Le Mirail.

PUIGNEAU A., 2000, *Projet de création d'un PNR transfrontalier sur les Albères*, Mémoire de Maîtrise d'Aménagement, Université de Perpignan, 224 p.

RUMENS J.-F., 1997, *Enjeux culturels et sociaux autour d'un paysage de montagne – L'histoire de l'aménagement et de la gestion de la Corniche du Tabe en Haute Ariège*, mémoire de DEA "Territoires : Environnement, Aménagement", Université de Toulouse-Le Mirail, 111 p.

SOUBIROU J.-M., 1995, *Le développement durable à l'assaut des Pyrénées – Discours et pratiques*, Mémoire de Maîtrise de Sciences et Techniques "Territoires, Aménagement, Développement", Université de Toulouse-Le Mirail, 86 p.

VERGE J.-P., 1991, *Sauvegarde de l'ours des Pyrénées : peut-on dépasser les blocages sociaux ?*, Mémoire de Maîtrise d'Aménagement du territoire, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 140 p.

VERGNEAU B., 1999, *Diagnostic du massif « Pyrénées - Mt Perdu - Pays de cirques et canyons »*, Maîtrise IUP Aménagement et Développement Territorial, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 122 p.

VIDAL S., 1997, *Les outils de développement territorial en France et en Espagne – Plaidoyer pour un regard pluriel*, Maîtrise IUP "Aménagement et Développement Territorial", Université de Pau et des Pays de l'Adour, 125 p.

VILOTTE A., 2000, *Audit environnemental, patrimonial et touristique du massif forestier castillonnais* – Mémoire de DESS ADTM Foix, Université de Toulouse-Le Mirail, 82 p.

VOISIN Gaëlle, 1997, *Une formation pilote en Conflent – Le patrimoine naturel et culturel d'un pays au service d'une action de développement agritouristique,* Mémoire de DESS "Aménagement et développement transfrontalier de la montagne", Université de Toulouse II, 75 p.

VOLLAND V., 1999, *Perspective de développement du village de Nyer à travers la création d'une RNV,* Mémoire de DESS "Urbanisme-Habitat-Aménagement", Université de Perpignan, 2 vol.

SOURCES

1. DOCUMENTS TECHNIQUES DE PROGRAMMATION ET DE PLANIFICATION

DOCUMENTS STRATEGIQUES D'ELABORATION ET D'ORGANISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

CONFERENCE PERMANENTE DES RESERVES NATURELLES, 1991, *Guide méthodologique des plans de gestion des réserves naturelles*, ATEN & Ministère de l'Environnement.

COMITE INTERMINISTERIEL POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE, 2003, *Stratégie nationale de développement durable*.

CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE et PREFECTURE DE REGION, Résumé du Document Unique de Programmation – Objectif 2 – 2000-2006, 14 p.

CONSEIL REGIONAL DE LANGUEDOC-ROUSSILLON et PREFECTURE DE REGION, Document Unique de Programmation – Objectif 2 – 2000-2006, 420 p.

CONSEIL REGIONAL DE MIDI-PYRENEES et PREFECTURE DE REGION, Document Unique de Programmation – Objectif 2 – 2000-2006, 369 p.

CONSEIL REGIONAL DE MIDI-PYRENEES, *Contrat de Plan pour l'exercice 2000-2006*.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DE MIDI-PYRENEES, Groupe de travail « Environnement », *Pour une politique régionale des espaces naturels*, Rapport de l'Assemblée plénière du 12/12/1997, 148 p.

DATAR - COMMISSARIAT A L'AMENAGEMENT DES PYRENEES, 1977, *Schéma d'Orientation des Pyrénées*, 114 p.

DATAR & CONSEILS REGIONAUX D'AQUITAINE, LANGUEDOC-ROUSSILLON ET MIDI-PYRENEES, Convention interrégionale du Massif des Pyrénées 2000-2006.

GENERALITAT DE CATALUNYA, DIRECCIO de AGRICULTURA, RAMADERIA i PESCA, 1998, *Vade-mecum des réserves de chasse et bilan de leurs activités*, doc. non publié.

GENERALITAT DE CATALUNYA, Departament de Medi Ambient, *La política ambiental 2000-2003*, 33 p.

GENERALITAT DE CATALUNYA, Departament de Medi Ambient, 2002, Pla Estretègic de la Caça, 224 p.

GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENT D'AGRICULTURA, RAMADERIA i PESCA, 2003, *Programa de desarrollo rural de Cataluña 2000-2006*, 265 p.

GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENT DE MEDI AMBIENT, 2003, Projecte per el Parc natural de l'Alt Pirineu, 65 p. (non publié).

GOBIERNO DE ARAGON – DEPARTAMENTO DE ORDENANCION TERRITORIAL, OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES, 1993, *Plan especial de protección del Pirineo*.

GOBIERNO DE ARAGON, 2000, *Plan de acción forestal y de conservación de la biodiversidad*,

version résumée.

GOBIERNO DE NAVARRA, 1998, *Plan rector de uso y gestión de las reservas naturales*.

GOBIERNO DE NAVARRA, 1999, *Estrategia navarra para la conservacion y el uso sostenible de la diversidad biologica y plan de acción – 1999-2004*, 147 p.

GOBIERNO DE NAVARRA, DMAOTV, Plan estratégico de caza 2001-2008, 114 p.

GOBIERNO DE NAVARRA & GESTION AMBIENTAL VIVIEROS Y RE POBLACIONES DE NAVARRA SA, 2003, Guía metodológica para la elaboración de planes de gestión en los lugares Natura 2000 en Navarra, 114 p.

MAIZERET C. & OLIVIER L., 1996, *Les objectifs de gestion des espaces protégés (éléments pour la définition des objectifs)*, Atelier technique des espaces naturels, 88 p.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE, DIRECTION DE LA POLITIQUE SOCIALE ET DE L'EMPLOI, 2002, Groupe interministériel sur le pastoralisme, Rapport au Premier Ministre, 26 p.

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, Circulaire DNP/SP 2000-1 du 30/10/2000 relative aux orientations de la politique des sites.

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, Circulaire DNP/SDEN 2104 du 21/11/2001 relative à la procédure de désignation des sites Natura 2000.

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT & MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE, Circulaire DNP/DERF/DEPSE 2002-162 du 3/5/2002 relative à la gestion contractuelle des sites NATURA 2000.

MINISTERE DU TOURISME, 1991, *L'aménagement touristique du territoire et la protection des zones sensibles – session 1991*, 47 p.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, 2000, *Estrategia nacional para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica*, 161 p.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 1999, Plan director 2000-2007 de la Red de parques nacionales, 32 p.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, 2002, *Plan forestal español*, 121p.

OFFICE NATIONAL DES FORETS, 1998, *Manuel d'instruction sur les réserves biologiques intégrales*, 36 p.

OFFICE NATIONAL DES FORETS, 1995, *Manuel d'instruction sur les réserves biologiques dirigées et les séries d'intérêt écologique particulier*, 20 p.

VOURC'H A. et alii, 1999, *"Vaut le détour !" - Les Grands Sites*, Atelier Technique des Espaces Naturels - ICOMOS France, Montpellier, 75 p.

DOCUMENTS D'APPLICATION ET D'ETUDE DE SITES

AGENCE MEDITERRANEENNE DE L'ENVIRONNEMENT, *Projet de Parc naturel régional des Pyrénées Catalanes – Précharte*, juillet 2000, 45 p.

ASSOCIATION DES NATURALISTES DE L'ARIEGE, *Document d'objectif NATURA 2000 – Site des Quiés de la Vallée de l'Ariège*, déc. 1997, Tome I : *Les documents d'objectifs* et Tome IV : *Eléments socio-économiques et techniques*.

ASSOCIATION DES VILLAGES DE MONTAGNE, *Charte d'aménagement des Villages de Montagne*, 1995, 3 p.

ASSOCIATION GESTIONNAIRE DE LA RÉSERVE NATURELLE DE NOHÈDES, Les échos du Madrès-Coronat, revue d'information sur le site Natura 2000 du Madrès-Coronat, n° 1 ; 2 ; 3.

ASSOCIATION GESTIONNAIRE DE LA RÉSERVE NATURELLE DE NOHÈDES, *Document d'objectif NATURA 2000 – Site du Madrès-Coronat*, janv. 1998, Tome I, II et III.

ASSOCIATION GESTIONNAIRE DE LA RESERVE NATURELLE DE LA VALLEE D'EYNE, *Plan de gestion de la réserve naturelle de la Vallée d'Eyne 2001-2005*, déc. 2000, 63 p.

AME, 2002, Projet de Charte du PNR de Cerdagne-Capcir-Haut Conflent.

CHOUARD Ph., 1935, "Les réserves naturelles aux Pyrénées – création de la réserve naturelle du Néouvielle", *Annales de la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde*, t. IV, p. 30-49.

CHOUARD Ph., 1951, "La réserve naturelle du Néouvielle", *Annales de la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde*, t. XVII, p. 99-104.

CONFEDERATION DES RESERVES NATURELLES CATALANES, *Observatoire du patrimoine naturel des réserves naturelles catalanes*, Prades, 2001, 139 p.

CDS du Pays des Terres romanes, 2004, Charte de territoire.

CDS du Pays du Couserans, 2003, Charte de territoire.

CONSEIL GENERAL DE L'ARIEGE, GROUPE DE REFLEXION "Parc Naturel Régional", Rapport au Président du Conseil général, 2001, 30 p.

CONSEIL GENERAL DES PYRENEES ORIENTALES, 2002, Rapport d'activité de la Mission Environnement de la Direction de l'Economie et du Territoire, 18 p.

DELAMARE-DEBOUTEVILLE Cl. & PETIT G., 1956, "La réserve naturelle de la Massane", *Annales du Congrès de la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde*, t. XXII, p. 95-106.

DIREN Languedoc-Roussillon, *Inventaire préliminaire des sites susceptibles d'être identifiés d'importance communautaire*, Région Languedoc-Roussillon, 2ème version, janv. 1996.

DIREN Languedoc-Roussillon, *Directive Habitats: sites potentiels d'intérêt communautaire – liste proposée par le préfet de région*, document provisoire, février 2000.

DIREN Midi-Pyrénées & Cabinet GEO-ACTION, 1998, *Cahier de gestion du site classé du Vallon de Salut à Bagnères de Bigorre*, 47 p.

DIREN Midi-Pyrénées, 2002, *Programme de restauration et de conservation de l'ours dans les Pyrénées – Mesures d'accompagnement*, 15 p.

DIREN Midi-Pyrénées & ESPACES NATURELS MIDI-PYRENEES, *Inventaire préliminaire des sites susceptibles d'être identifiés d'importance communautaire*, Région Midi-Pyrénées, 1ère version, nov. 1995.

ETCHELECOU A., DELETRAZ G. & ELCHEGARAY Ch., 2001, Programme Ecosystèmes-Transports-Pollutions 1998/2001, Rapport de synthèse, 82 p.

GENERALITAT DE CATALUNYA, Departament de Medi Ambient, 2001, *Avantprojecte de parc natural del Alt Pirineu*, 66 p.

GOBIERNO DE ARAGON – Departamento de Ordenación territorial, obras públicas y transportes, 1993, *Plan especial de protección del Pirineo*, document non Publio.

GUISSET Cl. & FAU O., *Plan de gestion des réserves naturelles de Py, Mantet et Prats-de-Mollo*, 1997.

MANGEOT A., *Plan de gestion de la réserve naturelle de Nohèdes*, 1996, 90 p.

MEUNIER Ch., ASSOCIATION GESTIONNAIRE DE LA RÉSERVE NATURELLE DE NOHÈDES, 1999, *Guide méthodologique de mise en oeuvre des actions NATURA 2000 – Site du Massif Madrès-Coronat*, 74 p.

OFFICE NATIONAL DES FORETS, Rapport du Service Départemental de l'Ariège, 1992, "Projet Valier", dossier administratif interne.

OFFICE NATIONAL DES FORETS, Rapport du Service Départemental de l'Ariège, 1999, *Réserve domaniale du Mont Valier - Développement local et valorisation touristique d'un milieu naturel en site protégé : proposition d'un schéma de développement touristique*, 52 p.

PARC NATIONAL DES PYRENEES, *Programme d'aménagement 1972-1975*, 47 p.

PARC NATIONAL DES PYRENEES, *Programme d'aménagement 1981-1985*, 41 p.

PARC NATIONAL DES PYRENEES, *Programme d'aménagement 1998-2002*, 72 p.

PARC NATIONAL DES PYRENEES, 1979, *Le Parc national des Pyrénées Occidentales et sa zone périphérique - l'action de l'Etat et des collectivités locales de 1968 à 1977*, non paginé.

PARC NATIONAL DES PYRENEES, *Plan de gestion de la réserve naturelle du Néouvielle*, 1999, 102 p.

PARC NATIONAL DES PYRENEES, *Document d'objectif NATURA 2000 - Site du Massif du Néouvielle*, juin 2002, Tome I et II.

PARC NACIONAL D'AIGUESTORTES i ESTANY DE SANT MAURICI, *Plan rector de uso y gestión 1993-1997*, 44 p.

PARC NACIONAL D'AIGUESTORTES i ESTANY DE SANT MAURICI, *Plan rector de uso y gestión 2003-2007*.

PARQUE NACIONAL DE ORDESA Y MONTE PERDIDO, *Plan rector de uso y gestión 1995-1999*, 18 p.

PARQUE NATURAL DE POSETS-MALADETA, *Borrador del plan de ordenación de los recursos naturales* 2004, 67 p.

PARQUE NATURAL DEL SEÑORIO DE BERTIZ, *Plan rector de uso y gestión 1995-1999*, 26 p.

PARQUE NATURAL DE LA SIERRA Y CAÑONES DE GUARA, 1997, *Plan de ordonación de los recursos naturales*, 44 p.

PARQUE NATURAL DE URBASA Y ANDIA, *Plan de ordenación de los recursos naturales*, 1997.

PARQUE NATURAL DE URBASA Y ANDIA, *Plan rector de uso y gestión*, 2001.

PREFECTURE DE REGION LANGUEDOC ROUSSILLON, 2000, *Schéma régional d'Aménagement du Territoire*, 250 p.

SIPARC, ONF, MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, CONSEIL REGIONAL DE LANGUEDOC-ROUSSILLON, CONSEIL GENERAL DES PYRENEES ORIENTALES, 1998, *Opération Grand Site Canigou - Programme 1999-2001*, Rapport de Présentation, 29 p.

2. RAPPORTS D'ACTIVITE ET DOCUMENTS DE TRAVAIL

COMITE DE PILOTAGE du site Natura 2000 du Car-Cagire, comptes-rendus des réunions

COMITE DE PILOTAGE du site Natura 2000 du Madrès-Coronat, comptes-rendus des réunions

COMITE DE PILOTAGE du site Natura 2000 du Massif du Néouvielle, comptes-rendus des réunions

COMITE DE PILOTAGE du site Natura 2000 des Quiers du Mas d'Azil, comptes-rendus des réunions

COMITE DE PILOTAGE du site Natura 2000 des Quiés de la Vallée de l'Ariège, comptes-rendus des réunions

COMITE DE PILOTAGE du site Natura 2000 de la Vallée de l'Isard, comptes-rendus des réunions

COMITE DE MASSIF "PYRENEES" – COMMISSION UTN, comptes-rendus des réunions et arrêtés prefectoraux de 1986 à 2001

COMMISSION DEPARTEMENTALE DES SITES, PERSPECTIVES ET PAYSAGES DE L'ARIEGE, procès-verbaux des réunions de 1950 à 1976 et de 1998 à 2002

COMMISSION DEPARTEMENTALE DES SITES, PERSPECTIVES ET PAYSAGES DE LA HAUTE-GARONNE, procès-verbaux des réunions de 1948 à 1963 et de 1985 à 2002

COMMISSION DEPARTEMENTALE DES SITES, PERSPECTIVES ET PAYSAGES DES PYRENEES-ATLANTIQUES, procès-verbaux des réunions de 1955 à 1972 et de 1990 à 2002

COMMISSION DEPARTEMENTALE DES SITES, PERSPECTIVES ET PAYSAGES DES HAUTES-PYRENEES, procès-verbaux des réunions de 1950 à 1965, 1976 à 1981 et de 1994 à 2002

COMMISSION DEPARTEMENTALE DES SITES, PERSPECTIVES ET PAYSAGES DES PYRENEES ORIENTALES, procès-verbaux des réunions de 1986 à 2000

CONSEIL DE GESTION PATRIMONIALE DE L'INSTITUTION PATRIMONIALE DU HAUT BEARN / SYNDICAT MIXTE DU HAUT BEARN, dossiers et compte-rendus des réunions du 07/11/2001, 24/04/2002, 11/07/2002, 25/09/2002, 13/11/2002, 19/03/2003, 23/04/2003 et 24/09/2003

PARC NATIONAL DES PYRENEES, avis et procès-verbaux des séances du Comité Scientifique de 1996 à 2002

PARC NATIONAL DES PYRENEES, procès-verbaux des séances du Conseil d'Administration de 1995 à 2002

PARC NATIONAL DES PYRENEES, procès-verbaux des séances de la Commission permanente du Conseil d'Administration de 1968 à 1977

PARC NATIONAL DES PYRENEES, inventaire des résolutions du Conseil d'Administration de 1978 à 2002

PARC NATIONAL DES PYRENEES, Rapport de gestion des années 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1991, 1992, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 et 2002

PARC NATIONAL DES PYRENEES, Rapports d'activité établis pour le Conseil de l'Europe de 1977 à 1990

PARQUE NACIONAL DE AIGUESTORTES y GENERALITAT DE CATALUÑA, Memoria de actividad de los años 1994 y 2000

PARQUE NACIONAL DE ORDESA Y MONTE PERDIDO, Memoria de actividad del año 1999

PARQUE NATURAL DE CADÍ-MOIXERÓ, Memoria de actividad de los años 1999 y 2001

PARQUE NATURAL DE LA ZONA VOLCANICA DE LA GARROTXA, Memoria de actividad de los años 1999 y 2001

RESERVE DE CHASSE ET DE FAUNE SAUVAGE DU MONT VALIER, Rapports d'activité des années 1993 à 1997

RESERVE NATIONALE DE CHASSE ET DE FAUNE SAUVAGE d'ORLU, Comptes-rendus des réunions du comité technique et rapports d'activité de 1982 à 2000

RESERVE NATURELLE DE CONAT, Comptes-rendus des réunions du Comité consultatif de gestion et rapports d'activité de 1986 à 2001

RESERVE NATURELLE DE LA VALLEE D'EYNE, Comptes-rendus des réunions du Comité consultatif de gestion et rapports d'activité de 1994 à 2001

RESERVE NATURELLE DE JUJOLS, Comptes-rendus des réunions du Comité consultatif de gestion et rapports d'activité de 1986 à 2001

RESERVE NATURELLE DE MANTET, Comptes-rendus des réunions du Comité consultatif de

gestion et rapports d'activité de 1985 à 2001

RESERVE NATURELLE DE LA MASSANE, Comptes-rendus des réunions du Comité consultatif de gestion et rapports d'activité de 1997 à 2001

RESERVE NATURELLE DU NEOUVIELLE, Comptes-rendus des réunions du Comité consultatif de gestion et rapports d'activité de 1983 à 2001

RESERVE NATURELLE DE NOHEDES, Comptes-rendus des réunions du Comité consultatif de gestion et rapports d'activité de 1986 à 2001

RESERVE NATURELLE D'OSSAU, Comptes-rendus des réunions du Comité consultatif de gestion et rapports d'activité de 1985 à 2001

RESERVE NATURELLE DE PRATS DE MOLLO-LA PRESTE, Comptes-rendus des réunions du Comité consultatif de gestion et rapports d'activité de 1997 à 2001

RESERVE NATURELLE DE PY, Comptes-rendus des réunions du Comité consultatif de gestion et rapports d'activité de 1985 à 2001

RESERVE NATURELLE VOLONTAIRE D'AULON, Compte-rendu de la réunion du Comité consultatif de gestion et rapports d'activité de 2001

RESERVE NATURELLE VOLONTAIRE DE NYER, Comptes-rendus des réunions du Comité consultatif de gestion et rapports d'activité de 2000 et 2001

RESERVE NATURELLE VOLONTAIRE DU PIC DU PIBESTE AU COL D'ANDORRE, Comptes-rendus des réunions du Comité consultatif de gestion et rapports d'activité de 1995 à 2001

3. ETUDES ET MISSIONS D'EXPERTISES

RAPPORTS D'ETUDES DE CABINETS D'EXPERTISE, SERVICES ADMINISTRATIFS ET ASSOCIATIONS

AFIT, 2003, *Etude sur les activités de pleine nature dans les Alpes françaises*, Note de synthèse, 10 p.

Agora Diagnostic Développement, 2001, *Charte de développement durable des vallées béarnaises et de protection de l'ours* – Volet n° 3 : Bilan patrimonial, 99 p.

AMIDEV, 1999, *Etude patrimoniale du massif du Pibeste-Estibète et enjeux de gestion du site*, étude réalisée pour le SIVU du Massif du Pibeste au Col d'Andorre, 105 p.

AREMIP, 2000, *Création d'une réserve naturelle volontaire sur la commune d'Aulon – Dossier d'agrément*, 92 p.

AScA Cabinet d'expertise, 1996, *Etat des lieux de la population ursine et de son habitat dans le Haut-Béarn – Stratégies de conservation et de renforcement éventuel*, 189 p.

Association CHARLES-FLAHAULT & Comité de liaison des associations pour la défense de l'environnement, 1975, *Pour la création d'un parc naturel dans les Pyrénées Orientales*, document non paginé.

Association CHARLES-FLAHAULT, 1977, *Massif du Carlit – Proposition pour la création d'une réserve naturelle*, 3 vol.

Association CHARLES-FLAHAULT, 1977, *Massif de la Carença et Vallées adjacentes - Proposition pour la création d'une réserve naturelle*, 3 vol.

Association CHARLES-FLAHAULT, 1977, *Massif du Madrès et Mont Coronat - Proposition pour la création d'une réserve naturelle*, 3 vol.

Association CHARLES-FLAHAULT, 1985, *Réserve biologique domaniale du Cady – projet de*

classement, 3 vol.

Association CHARLES-FLAHAULT, 1994, *Cinquante ans au service de la connaissance de la nature et de la protection de l'environnement*, Volume jubilaire 1944-1994, 319 p.

ANEM, *Eléments d'analyse et de positionnement dans le cadre de l'élaboration du projet de Charte de l'environnement*, Note d'information, 19/12/2002, 8 p.

ANEM, "Les élus de la montagne et Natura 2000", juillet 2003, Note de synthèse, 12 p.

ATELIER TECHNIQUE DES ESPACES NATURELS, MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, 1994, *Aménager et gérer des sites naturels remarquables*, 68 p.

BALCELLS ROCAMORA E., 1985, *Ordesa-Viñamala*, Monografia n°37 del ICONA, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 127 p.

BARREIRO HURLE J., 1998, *Valoración de los benificios derivados de la protección de espacios naturales : el caso del PNOMP*, Organismo autónomo de los Parques Nacionales, 190 p.

CIAPP, *Unités touristiques nouvelles – avis de M. Maillet à la Commission UTN, 1992-2002*.

CHIFFAUT A., 2001, *Les réserves naturelles volontaires de France - évaluation et prospective*, RNF/MATE, 85 p.

CONFEDERACION HIDROGRAFICA DEL EBRO, 1996, *Plan hidrológico de la cuenca del Ebro*.

COPRAE de MIDI-PYRENEES (org.), *Les milieux naturels : gestion ou non ingérence ?*, Actes du colloque du 19/03/1997, Toulouse, 134 p.

COCHET Y., 2000, *Stratégie et moyens de développement de l'efficacité énergétique et des sources d'énergie renouvelables en France*, Rapport au Premier Ministre, 154 p.

CRP Consulting, 2002, *Parc national des Pyrénées – Etude d'image et de positionnement sur la zone périphérique*, 53 p.

DATAR - COMMISSARIAT A L'AMENAGEMENT DES PYRENEES / SEGESA – 1999 – *Bilan socio-économique des Pyrénées*, Milan, 28 p.

DDAF des HAUTES-PYRENEES, 1970, Inventaire des richesses naturelles départementales.

DURAN P., 1990, Audit du Parc national des Pyrénées.

GAVENS D., 1994, Audit en faveur des espaces naturels pyrénéens, Etude réalisée pour Espaces Naturels de France, 34 p.

GANYET R., 2003, *La concepción y proyecto de una estación de esquí – el caso de Vall Fosca en el Pirineo catalan*, document non publié.

GORRIA IPAS A.-J., 1992, *Analisis del sistema socioeconomico del PNOMP en su area de influencia*, documento de sintesis, ICONA-Universidad de Zaragoza, 82 p.

GUISSET C. & MORICHON D., 1991, *Evolution réciproque des biocénoses et activités humaines*, Association gestionnaire de la réserve naturelle de Py, 93 p.

ICONA-UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA, 1992, *Los efectos de la declaración del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido en la poblacion y el sistema economico de su entorno*, ICONA, Madrid, non paginé.

INSTITUTION PATRIMONIALE DU HAUT BEARN, 2000, *Analyse cartographique de l'espace IPHB*, 90 p.

LABORATOIRE D'ECONOMIE ET DE SCIENCES SOCIALES DE RENNES, 1995, *Les politiques locales d'environnement*, Rapport d'étude pour le Ministère de l'Environnement, La Documentation française, 128 p.

LEVY-BRUHL V. & COQUILLART H., 1998, *La gestion et la protection des espaces naturels en 36 fiches juridiques*, GIP ATEN, La Documentation française.

OLLAGNON H., 1991, *Audit patrimonial de la gestion de l'ours, de son environnement dans les vallées d'Aspe, d'Ossau et de Barétous*, INA Paris-Grignon / Comité Intervalléen pour la sauvegarde de l'ours, de la faune et de leur environnement, 43 p.

MANAUD M., 1956, "Observation sur l'Izard dans les Pyrénées centrales", *Annales de la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde*, t. XXII, p. 85-90.

MANGEOT A. & GUISSET Cl., 1993, *Evolution réciproque des biocénoses et activités humaines*, Association gestionnaire de la réserve Nohèdes, 93 p.

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, *Rapport d'évaluation du programme LIFE-Nature "Conservation des grands carnivores en Europe - Dossier Ours en Pyrénées centrales"*, 49 p.

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DIRECTION DE l'AMENAGEMENT FONCIER ET DE L'URBANISME, SETAP, 1966, *Etude de la zone périphérique du parc national des Pyrénées*, 3 tomes

OCTAEDRE CONSEIL, 1992, Etude pour un développement économico-touristique du Val d'Aran français, effectuée en collaboration avec l'association Artus.

OFFICE NATIONAL DE LA CHASSE, 1990, *Les réserves de faune sauvage*, 32 p.

ONF, 1999, Réserve du Mont Valier – Développement local et valorisation touristique d'un milieu naturel en site protégé : proposition d'un schéma de développement touristique.

PARC NATIONAL DES PYRENEES, 1986, *Pourquoi parc ? Regards sur le parc*.

PARC NATIONAL DES PYRENEES & IRAP, *Etude des retombées du Parc National des Pyrénées sur l'activité économique et sur l'emploi*, Rapport final, janv. 2000, 86 p.

Pyrénées, pays d'hommes et de hautes altitudes, Acta Biologica Montana, n°11, 1995, Cl. Dendaletche Ed., Pau, 180 p.

QUOTA Medio Ambiente, 1997, *Estudio de frecuencia y uso del espacio en el Parque nacional de Ordesa y Monte Perdido*, t. 1, 230 p.

RENARD S., 1996, *Eléments de diagnostic sur la politique des parcs nationaux en France*, ATEN, 54 p.

VALENTIN-SMITH G. & alii , 1998, *Guide méthodologique des documents d'objectifs Natura 2000*, RNF/Atelier des Espaces Naturels, Quétigny, 144 p.

RAPPORTS D'ENQUETES PARLEMENTAIRES

AMOUDRY J.-P. (sous la présidence), 2002, *L'avenir de la montagne : un développement équilibré dans un environnement préservé*, Rapport d'information au Sénat.

BESSON L. (sous la présidence), 1982, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport d'enquête à l'Assemblée Nationale, 406 p.

BESSON J., 2003, *Une stratégie énergétique pour la France*, Rapport au Premier Ministre, 62 p.

BROCARD J. (sous la présidence de), 1975, *L'aménagement du territoire en montagne - Pour que la montagne vive*, La Documentation Française, 229 p.

DURON Ph. (sous la présidence), 2002, *L'évaluation des politiques publiques et les indicateurs du développement durable*, Rapport d'information à l'Assemblée Nationale.

ESTROSI Ch. (sous la présidence), 2003, *Rapport sur les conditions de la présence du loup en France et l'exercice du pastoralisme dans les zones de montagne*, Rapport de la commission parlementaire.

LARCHER G., BELOT Cl. & REVET Ch., 1999, *Projet de loi d'orientation pour l'aménagement*

et le développement durable du territoire, Rapport de la commission sénatoriale.

LEGRAND J.-F. (sous la présidence), 1997, *Natura 2000 : de la difficulté de mettre en oeuvre une directive européenne*, Rapport de la commission sénatoriale.

MERA RODRIGUEZ C.-J. (presidencia), 2002, *Comisión especial sobre la situación de las poblaciones de montaña*, Sesiones del Senado del 26/02/2002 y 25/11/2002.

RAPPORTS ET TRAVAUX D'INSTITUTIONS INTERNATIONALES ET D'ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

BIORET F, CIBIEN C, GENOT J-C, LECOMTE J., 1998, *Méthode d'élaboration des guides d'aide à la gestion pour les réserves de biosphère : application aux réserves de biosphère françaises*, Dossier MAB 19, UNESCO, Paris.

COMMISSION EUROPEENNE DG XI & ECOSYSTEMS LTD, 1994, *Promouvoir la Biodiversité dans l'Union Européenne*.

COMMISSION EUROPEENNE, *Le programme ACE – Biotopes 1984/1991*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 152 p.

COMMISSION EUROPEENNE DG XI, 2000, *Gérer les sites Natura 2000 - les dispositions de l'article 6 de la directive Habitats*, 73 p.

COMMISSION EUROPENNE, 2001, Livre blanc – La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix, 127 p.

COMMISSION EUROPEENNE, 2002, *Rapport final du Groupe de travail sur le financement de Natura 2000*, 43 p.

COMMISSION EUROPEENNE DG XI, 2002, *Natura 2000 et les forêts - Défis et opportunités*, 119 p.

CONSULTATION EUROPEENNE INTERGOUVERNEMENTALE SUR LA MISE EN VALEUR DURABLE DE LA MONTAGNE, Actes de la session finale de Trente, octobre 1996.

CNUED, 1993, Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, Rio de Janeiro, 3-14/06/1992.

FAO & COMMISSION DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE, 2001, *Mise en valeur durable des montagnes*, Rapport du secrétaire général, 7 p.

OCDE, 2001, *Guide pratique pour les stratégies de développement durable*, 75 p.

OST Ch. & VAN DOOGENBROEK N., 1999, *Report on economics of conservation – an apraisial of theories, principles and methods*, ICOMOS, 102 p.

UICN, 1998, *Economics values of protected areas*, World Commission on Protected Areas, Best practice protected areas guidelines, n° 2, Cambridge, 62 p.

UICN, PNUE & WWF, 1980, Stratégie mondiale pour la conservation.

UICN, 1994, *Lignes directrices pour les catégories de gestion des aires protégées*, CPNAP / WCMC, UICN Gland et Cambridge, 261 p.

UNESCO, COMITE ESPAGNOL DU MAB, 1994, *An overview of the spanish network of biosphere reserves*, 157 p.

UNESCO – PROGRAMME MAB, 1996, *La stratégie de Séville et le cadre statutaire mondial*, Paris, 20 p.

4. DONNEES STATISTIQUES

INSEE

Recensements généraux de la population : départements de l'Ariège, de la Haute Garonne, des Pyrénées Atlantiques, des Hautes Pyrénées et des Pyrénées Orientales
Fascicules Population 2000
Fascicules Population et Profils d'activité 1990
Communoscope 1998, bases de données référencées par commune

AGRESTE
Statistiques agricoles comparées des recensements de 1979 et 1988
Statistiques agricoles recensement de 2000

Instituto Nacional de Estadísticas de España
Censo de locales, 1990, provincias de Huesca, Lerida, Gerona y Barcelona
Censo de población, 2001, provincias de Pamplona, Huesca, Lerida, Gerona y Barcelona
Censo de población, 1991, provincias de Pamplona, Huesca, Lerida, Gerona y Barcelona
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, censo ganadero - resultados provinciales, 1996

Instituto Aragones de Estadísticas
Censo de población y vivienda, 1991
Padrones municipales, 1991, 1996 y 2001, provincia de Huesca
Anuario estadístico agrario de Aragón, 1997, 110 p
Anuario estadístico agrario de Aragón, 1998, vol. 1, 142 p et vol.2 , 23 p
Censos agrarios, 1989 y 1999, provincia de Huesca

Institut d'Estadística de Catalunya
Padrones municipales, 1996 y 2001, provincias de Lerida, Gerona y Barcelona
Censos agrarios, 1989 y 1999, provincias de Lerida Gerona, y Barcelona

5. SOURCES ICONOGRAPHIQUES ET CARTOGRAPHIQUES

Inventaire Forestier National
Carte des types de formations végétales de l' Ariège au 1/200 000ème, 1987
Carte des types de formations végétales des Hautes Pyrénées au 1/200 000ème, 1987
Carte des types de formations végétales des Hautes Pyrénées au 1/200 000ème, 1996
Carte des types de formations végétales des Pyrénées Atlantiques au 1/200 000ème, 1985
Carte des types de formations végétales des Pyrénées Atlantiques au 1/200 000ème, 1994
Carte des types de formations végétales des Pyrénées Orientales au 1/200 000ème, 1988
Carte des types de formations végétales des Pyrénées Orientales au 1/250 000ème, 1980

Institut Géographique National
Carte au 1/400 000ème : Pyrénées France-Espagne, col. « Culture & Environnement », 1993
Cartes au 1/100 000ème : n°69 (1996), n°70 (1997), n°71 (1995), n° 72 (1996)
Cartes au 1/25 000ème :
Ariège : 2148 ET (1992), 2048 OT (1992), 2248 ET (1992)
Haute Garonne : 1848 OT (1992)
Hautes Pyrénées : 1647 OT (1997), 1748 ET (1991), 1748 OT (1991)
Pyrénées Atlantiques : 1546 ET (1994), 1546 OT (1995), 1547 OT (1991), 1647 OT
Pyrénées Orientales : 2449 OT, 2349 ET (1991), 2249 ET (1997), 2250 ET (1991)

Geograph Salvador Llobet Edicions Cartografiques
Mapa Excursionista y Turistíco *Ordesa y Monte Perdido*, escala 1/40 000ème, 2° éd, 1998
Mapa Excursionista y Turistíco *Panticosa-Formigal*, escala 1/25 000ème , 1996
Mapa Excursionista y Turistíco *Serra del Cadí*, escala 1/25 000ème, 1997

Instituto Geográfico Nacional de España
MTN 25 Ordesa y Monte Perdido, escala 1/25 000ème de 2000
MTN 40 Sierra de Guara, escala 1/40 000ème de 2001

PALU P. & MORALES, *Patrimoine naturel des Pyrénées – Localisation des principaux espaces protégés*, Espaces d'altitudes, CBEA Pau / IPE Jaca, 1994

6. DOCUMENTS JURIDIQUES

LEGISLATION ANDORRANE

Llei del 17/05/2000 de caça
Llei general del 29/12/2000 d'ordenació del territori i urbanisme
Ordinació del 15/06/1999 de la Parroquia d'Ordino del Parc natural de la vall de Sorteny
Ordinació del 27/07/2000 de la parroquía d'Ordino del Pla rector del Parc natural de la Vall de Sorteny
Ordinació del 18/12/2003 de la Parroquia de La Massana del Parc natural de les valls del Coma Pedrosa

LEGISLATIONS ESPAGNOLES

- **LEGISLATION NATIONALE**

Décret royal-Loi du 16/08/1918 portant création du Parc national d'Ordesa
Loi du 08/06/1957 dite *Ley de Montes* et Drécret 485-1962 du 22/02/1962 sur la réglementation et l'utilisation des espaces de montagne
Loi 37/1966 du 31/05/1966 portant création des réserves nationales de chasse
Loi 1/1970 du 04/04/1970 sur la chasse
Loi 15/1975 du 02/05/1975 et **Décret royal 2676-1977 du 04/03/1977** sur les espaces naturels protégés
Loi 52/1982 du 13/07/1982 relative à la reclassification du Parc national d'Ordesa en Parc national d'Ordesa y Monte Perdido
Loi 13/1985 du 25/06/1985 sur la conservation du patrimoine historique national
Loi 6/1987 du 10/04 sur les normes urbanistiques et la protection et l'usage du territoire
Loi 4/1989 du 27/03/1989 sur la conservation des espaces naturels et de la flore et de la faune sylvestres
Loi 40/1997 du 05/12/1997 qui réforme la loi 4/1989 du 27/03/1989
Loi 41/1997 du 05/11/1997 portant modification de la loi de 1989
Loi 6/1998 du 13/04/1998 des Cortès Generales relative au régime d'occupation du sol et à ses utilisations
Décret royal du 23/02/1917 relatif à l'établissement des listes d'inventaires des *sitios naturales de interés nacional*
Décret royal du 30/10/1920 relatif à la création du *sitio nacional* de San Juan de la Peña
Décret royal du 13/04/1934 sur les sites et monuments naturels d'intérêt national
Décret du 21/10/1955 portant création du Parc national de Aiguas tortas y lago de San Mauricio
Décret royal 1105-1982 du 14/05/1982 relatif au rôle de l'ICONA dans les zones d'influence socio-économique des parcs nationaux et des réserves nationales de chasse
Décret royal 2488-1994 du 23/12/1994 sur le fonctionnement de la Commission Nationale de Protection de la Nature
Décret royal 1997-1995 du 07/12/1995 sur la conservation de la biodiversité, des habitats naturels et de la faune et de la flore sylvestres (transposition de la Directive européenne "Habitats")

Décret royal 1760-1998 du 31/07/1998 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil du Réseau des Parcs nationaux, des Commissions mixtes de gestion et des *Patronatos* des parcs
Décret royal 940-1999 du 04/06/1999 relatif à l'établissement de subventions publiques de l'Etat dans les zones d'influence des parcs nationaux
Décret royal 1803-1999 du 26/11/1999 approuvant le Plan directeur des parcs nationaux

- **LEGISLATIONS DES AUTONOMIES**

ARAGON

Loi 14/1990 du 27/12/1990 portant création du Parc de la Sierra y Cañones de Guara
Loi 3/1994 du 23/06/1994 portant création du Parc des Posets-Maladeta
Loi 8/1994 du 28/09/1994 modifiant la loi 3-1994 du 23/06/1994
Loi 12/1997 du 03/12/1997 relative aux *Parques Culturales de Aragón*
Loi 6/1998 du 19/05/1998 sur les espaces naturels protégés
Loi 7/1998 du 16/07/1998 portant approbation des Directives générales d'Aménagement du territoire aragonais
Décret 141-95 du 23/05/1995 de la Diputación General de Aragón relatif aux Directives Partielles sur l'Aménagement du territoire dans les Pyrénées
Décret 15-1996 du 20/02/1996 de la Diputación General de Aragón établissant un régime d'aides en matière de développement des espaces naturels et de conservation de la nature
Décret 210-2000 du 05/12/2000 du Gouvernement d'Aragon relatif au régime de subventions et d'aides du Fonds Local d'Aragon
Décret 271-2002 du 23/07/2002 du Gouvernement d'Aragon relatif à la modification et l'extension des *Monumentos naturales* des Glaciers Pyrénéens
Ordonnance du 03/07/1998 du Ministère autonome de l'Education et de la Culture, relative à la déclaration du *Parque Cultural del Río Vero*
Ordonnance du 27/12/2000 du Ministère autonome de l'Environnement relative à l'exécution des aides concernant les opérations dans les zones d'influence socio-économiques des espaces naturels protégés, refuges de la faune sylvestre et des réserves de chasse

CATALOGNE

Loi 2/1982 du 03/03/1982 relative à la protection de la zone volcanique de la Garrotxa
Loi 2/1983 du 9/5/1983 dite "*Llei d'Alta Muntanya*"
Loi 23/1983 du 21/11/1983 relative à la politique territoriale de l'Autonomie de Catalogne
Loi 12/1985 du 13/06/1985 sur les espaces naturels
Loi 6/1988 du 30/03/1988 dite Loi forestière de Catalogne
Loi 7/1988 du 30/03/1988 portant reclassification du Parc national d'Aiguëstortes
Loi 6/1998 du 13/04/1998 relative au régime du sol et de sa mise en valeur
Décret 113-1983 du 12/04/1983 modifiant la loi 2-1982 relatif à la protection de la Garrotxa
Décret 353-83 du 15/07/1983 de la Generalitat de Catalunya portant création du Parc de Cadí-Moixeró
Décret 328-1992 du 14/12/1992 de la Generalitat de Catalogne, relatif à l'approbation du Pla d'espais d'interès natural
Décret 84-1997 du 01/04/1997 de la Generalitat de Catalogne relatif à la gestion du régime d'autonomie financière des espaces naturels de protection
Décret 194-2003 du 01/08/2003 de la Generalitat de Catalunya créant le Parc naturel de l'Alt Pirineu

NAVARRE

Loi forale 12/1986 du 11/11/1986 de *Ordenación del territorio de Navarra*
Loi forale 6/1987 du 10/04/1987 de *Normas urbanisticas regionales para protección y uso del territorio* du Parlement de Navarre
Loi forale 9/1996 du 17/06/1996 de *espacios naturales de Navarra*

Loi forale 3/1997 du 27/02/1987 portant création du Parc naturel de Urbasa y Andía
Décret foral 340-2001 du 04/12/2001 portant approbation du PRUG de Urbasa y Andía
Acuerdo du 19/03/1984 du Gouvernement de Navarre portant création du Parc naturel du Señorio de Bértiz

LEGISLATION FRANÇAISE

POLITIQUES GENERALES

Loi du 21/04/1906 sur la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique dite "Loi Beauquier"
Loi du 02/05/1930 traitant de la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique
Loi du 01/07/1957 modifiant la loi de 1930
Loi 60-708 du 22/07/1960 et **décret 60-1195 du 31/10/1961** relatifs à la création des parcs nationaux
Décret 71-94 du 02/02/1971 relatif aux attributions du Ministère de l'Environnement
Loi 76/629 du 10/07/1976 sur la Protection de la Nature
Loi 85-30 du 09/01/1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite "Loi Montagne"
Loi 93/24 du 08/01/1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages
Loi 95/115 du 04/02/1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT)
Loi 99/533 du 25/06/1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT)
Loi 2002/276 du 27/02/2002 relative à la démocratie de proximité

SITES CLASSES

Arrêté ministériel du 28/07/1928 portant classement du site du bassin du gave de Cauterets
Arrêté ministériel du 25/04/1932 portant classement du site du Bastan
Arrêté ministériel du 28/10/1942 portant classement du site du Col du Tourmalet
Décret en CE du 04/06/1979 portant classement du site de la vallée du Rieumajou
Décret en CE du 16/03/1981 portant classement du site de l'Oule Pichaleye
Décret en CE du 15/09/1993 portant classement du site de Cagateille
Arrêté ministériel du 13/09/1997 portant classement du site du Fort du Pourtalet et Chemin de la Mâture
Décret en CE du 14/01/1998 portant classement du site de la Haute vallée du Louron
Décret du 14/04/2003 portant classement du Bassin de la Baillaury
Décret ministériel du 23/09/1998 relative aux rôles et aux fonctions des commissions départementales des sites, perspectives et paysages
Décret ministériel du 19/12/2001 portant classement du site de Montségur et ses environs
Décret 88-1124 du 15/12/1988 relatif à la déconcentration de la délivrance d'autorisations pour les travaux en site classé
Décret 94-894 du 13/10/1994 relatif à la concession et à la déclaration d'utilité publique des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique

PARCS NATIONAUX

Décret 67-265 du 23/03/1967 créant le Parc national des Pyrénées Occidentales
Décret 76-1059 du 22/11/1976 relatif à la composition des Conseils d'Administration des parcs nationaux des Cévennes, des Ecrins, de Port-Cros, des Pyrénées et de la Vanoise
Décret 89-102 du 14/02/1989 modifiant le décret du 23/03/1967 sur les statuts du Parc national des Pyrénées

RESERVES NATURELLES CLASSEES

Arrêté ministériel du 08/05/1968 créant la réserve naturelle du Néouvielle
Arrêté ministériel du 30/07/1973 créant la réserve naturelle de la Massane
Décret 84-845 du 17/09/1984 créant la réserve naturelle de Py
Décret 84-847 du 17/09/1984 créant la réserve naturelle de Mantet
Décret 86-673 du 14/03/1986 créant la réserve naturelle de Prats-de-Mollo-La Preste
Décret 86-1148 du 23/10/1986 créant la réserve naturelle de Conat
Décret 86-1149 du 23/10/1986 créant la réserve naturelle de Jujols
Décret 86-1150 du 23/10/1986 créant la réserve naturelle de Nohèdes
Décret 87-685 du 17/08/1987 créant la réserve naturelle de la grotte du TM 71
Décret du 18/03/1993 créant la réserve naturelle de la vallée d'Eyne
Décret 94-192 du 04/03/1994 relatif à la réserve naturelle du Néouvielle

RESERVES NATURELLES VOLONTAIRES

Arrêté préfectoral de l'Ariège du 06/09/1993 portant création de la réserve naturelle volontaire d'Embeyre
Arrêté préfectoral des Hautes Pyrénées du 06/10/1994 portant création de la réserve naturelle volontaire du Massif du Pibeste au Col d'Andorre
Arrêté préfectoral des Pyrénées Orientales du 21/01/1998 portant création de la réserve naturelle volontaire de Nyer
Arrêté préfectoral des Hautes Pyrénées du 16/02/2001 portant création de la réserve naturelle volontaire d'Aulon
Arrêté préfectoral des Hautes Pyrénées du 18/02/2002 portant recréation de la réserve naturelle volontaire du Massif du Pibeste au Col d'Andorre

RESERVES DE CHASSE

Arrêté ministériel du 01/07/1975 portant constitution de la réserve domaniale de chasse du Mont-Valier
Arrêté du 05/09/1990 du Secrétaire d'Etat chargé de l'Environnement auprès du Premier Ministre fixant des mesures précises pour prévenir la destruction et favoriser le repeuplement des ours des Pyrénées
Arrêté ministériel du 23/09/1991 relatif aux réserves de chasse et faune sauvage
Arrêté préfectoral du 03/11/1992 portant institution de la réserve de chasse et de faune sauvage du Mont Valier
Arrêté préfectoral du 13/02/1996 portant institution de la réserve de chasse et de faune sauvage d'Orlu
Arrêté ministériel du 05/05/1998 portant constitution de la réserve nationale de chasse et de faune sauvage d'Orlu

NATURA 2000

Décret 95-631 du 05/05/1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire
Ordonnance du 11/04/2001 finalisant le processus de transposition en droit français des directives Oiseaux et Habitats et modifiant le Code l'Environnement
Décret 2001-1031 du 08/11/2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000
Décret 2001-1216 du 20/12/2001 sur les modalités de gestion des sites Natura 2000

LEGISLATION COMMUNAUTAIRE

Directive n° 79/409 dite Directive "Oiseaux"
Directive n° 92/43 dite Directive "Habitats"
Directive du 23/10/2000 établissant un cadre communautaire de la gestion de l'eau

PROTOCOLES INTERNATIONAUX

CONFERENCE DE STOCKHOLM, 1972, Déclaration finale
CONFERENCE DE COCOYOC, 1974, Déclaration finale

CONFERENCE DE RIO DE JANEIRO, Principes de l'Action 21, 1992
CONVENTION SUR LA PROTECTION DE LA DIVERSITE BIOLOGIQUE, 1988
CONVENTION SUR LA PROTECTION DES ALPES et protocoles additionnels, 1991
CONSEIL DE L'EUROPE, CONVENTION RELATIVE A LA CONSERVATION DE LA VIE SAUVAGE ET DU MILIEU NATUREL DE L'EUROPE, Berne, 1979
CONSEIL DE L'EUROPE, 1977, Charte écologique des régions de montagne
CONSEIL DE L'EUROPE, 2000, Convention européenne du paysage

7. ATLAS ET OUVRAGES GENERAUX

Dictionnaire des Pyrénées, Privat, Toulouse, 2° éd.

BRUNET R., 1992, *Les mots de la géographie - Dictionnaire critique*

ONF section départementale de l'Ariège, *Atlas forestier*

ONF section départementale des Hautes-Pyrénées, *Atlas forestier*

Atlas de Catalunya Nord, J. Bécat, éd. Terra Nostra, 2 vol., 1978

Atlas permanent - Région Languedoc-Roussillon, GIP Reclus, Maison de la Géographie, Montpellier 1992

Atlas du Parc National des Pyrénées, 1998

Les Pyrénées - Présentation d'une montagne transfrontalière, DATAR/MOPU, Centro de publicaciones del MOPU, Madrid, 1989

Ecographie du patrimoine naturel pyrénéen - Atlas, Acta Biologica Montana, n°12, 1995, Cl. Dandaletche Ed., Pau, 160 p.

8. PRESSE

PRESSE INSTITUTIONNELLE

COMMISSION EUROPEENNE, DG XI, *Lettres d'information Natura 2000* , n° 1 (mai 1996) à 16 (mai 2003).
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, Lettres d'information et de liaison du réseau de la diversité biologique, *Natura 2000 Infos*, n° 5 (4° tri. 1995) et n° 6/7 (1er tri. 1996).
MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Letra de información Habitats 2000, n°1 à 5.

PRESSE D'INFORMATION

ALLONGUE J.-Ph., "Institution patrimoniale : le torchon brûle avec l'Etat", La République des Pyrénées, 4/12/1999.
BESSET J.-P., "Qui veut la peau de l'ours ?", Le Monde, 12/07/2003.
CERRILLO A., "Los ecologistas avalan una ampliación alternativa para las pistas de Baqueira", La Vanguardía, 18/07/2000.
CERRILLO A. "Medi Ambient ampliará Baquiera en un área que sera parque natural", La Vanguardía, 21/12/2000.
DUPONT G., "La protection des grands prédateurs en France est remise en question", Le Monde, 4/04/2000.
FRANÇOIS J.-P., "Eviter la révolte de ceux qui vivent de la nature", La Dépêche du Midi,

20/10/1997.
HOPQUIN B., "La France s'implique avec difficulté dans la protection de la biodiversité", Le Monde, 24/10/2002.
LONGUE Th., "Natura 2000 : le rejet béarnais ne se dément pas", Sud-Ouest, 1er/10/2002.
SAINT-JOSSE J., "Natura 2000, un véritable danger", La République des Pyrénées, 3/10/2002.
"Traversée Centrale des Pyrénées : Opposition des élus", La Nouvelle République des Pyrénées, 07/09/2002.
THEPOT S., 1999, "Après le loup dans les Alpes, l'ours exaspère les éleveurs des Pyrénées", Le Monde, 14/08/1999.
ZAPPI S., "La protection de 15% du territoire provoque de vives oppositions", Le Monde, 12/10/1996.
ZAPPI S., "Le gouvernement relance à la baisse la procédure Natura 2000", Le Monde, 06/02/1997.
ZAPPI S., "La protection des milieux naturels provoque des conflits d'intérêt", Le Monde, 07/03/1997.
ZAPPI S., "Un rapport parlementaire demande le report de Natura 2000", Le Monde, 17/04/1997.
La République des Pyrénées, 13/08/1999, "Eleveurs et élus contre l'ours".
Le Quotidien du Maire, 3-9 juin 1992.
La Nouvelle République des Pyrénées, "Manif massive contre l'ours", 30/04/2001.
La Nouvelle République des Pyrénées, "Un ours béarnais en Bigorre", 22/05/2003.
La Vanguardia, "Reparación histórica en Aiguëstortes", 20/01/2004.

PRESSE SPECIALISEE

ALLONGUE Y., 2002, "Consensus général sur les attaques en estives", Le Sillon, 02/11/2002.
"Un projet LIFE pour les plans de gestion des zones NATURA 2000", *La Lettre des Réserves*, n°36, 1995.
"Life Natura 2000 : un enjeu majeur pour la nature", *La Lettre des Réserves*, n°41, déc. 1996.
CAP-Ours *Le journal*, n° 1 mai 2001 ; n° 2 juillet 2002 ; n° 3 mai 2003
CAUSSIMONT G., 1999, "L'ours dans les Pyrénées", *Le courrier de la nature*, n° 180.
CHARBONNEAU S., 1997, "Pour une paix négociée entre chasseurs et protecteurs", *Le Courrier de l'Environnement* de l'INRA, n° 119.
DAGAIN J., "Turguilla dynamité par Guzet-neige", *Combat Nature*, n° 80, pp 26-28.
ECHAUBARD M. & LOMBARDI A., 1996, "Directive Habitats : Pour une nature mieux protégée ?", *Le Courrier de la Nature*, n°158, pp 15-18.
ECHAUBARD M., 1996, "Directive Habitats : Sujet brûlant ou dossier gelé ?", *Le Courrier de la Nature*, n°160, pp 34-40.
GROUPE DES NEUF, Lettre d'information sur Natura 2000, automne 1999, 8 p.
MANGEOT A., 1998, "Le concept de réserve naturelle revisité par Natura 2000", *La lettre des réserves*, n° 47
REVET P. & SCIAMA Y. 1997, "Natura 2000 : un risque ou une chance ?", *Le chasseur français*, nov., pp 109-120.
ROMEC C., 1996, "Trente-cinq ans de parcs nationaux à la française", *Combat Nature*, n°114, 5 p.
TERRANCLE Ph., 2002, "Sur les traces de l'ours", Pyrénées magazine, 13 p.
WINTZ M., 1996, "Natura 2000 : progrès ou régression ?", *La lettre du hérisson*, n° 176
WINTZ M., 1996, "Natura 2000 ou la démocratie confisquée", *La lettre du hérisson*, n° 179
Journal *Transhumance*, été 2000
Le Journal des Estives, n° 18, automne 1999 ; n° 19, printemps 2000 ; n° 23, printemps 2002 ; n° 24, automne 2002

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE p. 3

CHAPITRE PRELIMINAIRE p. 5

1. LA PROTECTION DE LA NATURE : REGARD CRITIQUE SUR LES FONDEMENTS THEORIQUES ET LES DISPOSITIFS p. 5

1.1. LES FONDEMENTS DE LA NOTION DE PROTECTION DE LA NATURE p. 6

1.2. IDEOLOGIES ET PRATIQUES DE LA PROTECTION DE LA NATURE p. 8

1.3. L'INTEGRATION DE LA PROTECTION DE LA NATURE DANS LE CHAMP DES POLITIQUES PUBLIQUES p. 12

2. UNE APPROCHE REFLEXIVE DE LA NOTION DE PROTECTION PAR L'OUTIL DU "PATRIMOINE NATUREL" p. 15

2.1. L'EMERGENCE DE LA NOTION DE PATRIMOINE NATUREL ET SA CONTRIBUTION A LA CONSTRUCTION DES POLITIQUES DE PROTECTION p. 17

2.2. LE PATRIMOINE NATUREL, PRODUIT D'UNE PROJECTION CULTURELLE SUR L'ESPACE PHYSIQUE p. 21

Patrimoine naturel et dialectique écologique p. 21

Le patrimoine naturel, un syncrétisme de la nature et de la culture p. 23

Le patrimoine naturel, une autre manière de considérer la notion de protection p. 27

3. LA PROTECTION DE LA NATURE COMME INSTRUMENT DE LA CONSTRUCTION DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL p. 30

3.1. ELABORATION D'UNE DEMARCHE ANALYTIQUE DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL p. 30

3.2. LA CONSTRUCTION DE L'IDENTITE TERRITORIALE p. 33

3.3. GOUVERNANCE DES TERRITOIRES ET PROTECTION DE LA NATURE p. 35

3.4. LES SYSTEMES DE PROTECTION COMME FONDEMENTS DE SYSTEMES TERRITORIAUX p. 37

3.5. LA NOTION DE DURABILITE DU DEVELOPPEMENT ET LA PROTECTION DE LA NATURE p. 41

4. L'INTERFACE PROTECTION/DEVELOPPEMENT, CARREFOUR DES CRISES ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE DANS LES ZONES RURALES PERIPHERIQUES p. 46

4.1. LA PROTECTION DE LA NATURE ET L'EVOLUTION DES ESPACES RURAUX p. 46

4.2. INTRODUCTION A L'ANALYSE DU CAS DES MONTAGNES DE L'EUROPE OCCIDENTALE p. 52

4.2.1. Crise territoriale et évolution des patrimonialités de la montagne p. 53
4.2.2. Développement montagnard et protection de la nature p. 55
4.3. PROTECTION DE LA NATURE ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL DANS LES PYRENEES p. 58
4.3.1. Les dynamiques de mutation de la territorialité dans les Pyrénées p. 59
4.3.2. L'analyse des interactions entre protection de la nature et développement territorial dans le massif pyrénéen p. 65
4.4. PRESENTATION DES DISPOSITIFS DE RECHERCHE ET DE RESTITUTION p. 67
Collecte et exploitation des matériaux de recherche p. 67
Plan de restitution de l'analyse p. 69

PREMIERE PARTIE - GENESE ET APPLICATION DES POLITIQUES DE PROTECTION DE LA NATURE DANS LE MASSIF PYRENEEN p. 71

INTRODUCTION p. 71

CHAPITRE UN - POLITIQUES ET PRATIQUES DE PROTECTION DANS LES PYRENEES DURANT LA PERIODE FONCTIONNALISTE (1913 /1975) p. 80

INTRODUCTION p. 80

1.1. L'EMERGENCE DES POLITIQUES DE PROTECTION MUSEOGRAPHIQUE DE LA NATURE ET LEUR APPLICATION DANS LES PYRENEES

1.1.1. LES DEBUTS DE LA POLITIQUE DES SITES NATURELS CLASSES SUR LE VERSANT PYRENEEN FRANÇAIS p. 82
Les logiques à l'œuvre dans le classement des sites p. 82
Les tentatives de remaniement de la politique des sites après 1930 p. 85
1.1.2. LA PROTECTION MUSEOGRAPHIQUE DU PATRIMOINE NATUREL DANS LES PYRENEES ESPAGNOLES p. 87
Les dispositions de la loi de 1916 sur les parcs nationaux p. 87
La protection du patrimoine paysager hors des parcs nationaux p. 89
Les problèmes nés de l'installation et de la gestion du parc national d'Ordesa p. 91
Le rôle théorique des parcs nationaux dans les ambitions nationales d'amenagement du territoire p. 93
1.1.3. RIVALITES ENTRE NATURALISTES ET ADMINISTRATIONS FORESTIERES SUR LES FINALITES DE LA PROTECTION p. 95
L'influence de l'expérience du parc national forestier alpin p. 96
La création de réserves naturalistes foncières dans les Pyrénées françaises p. 101
L'influence croissante de l'administration forestière dans la gestion des parcs espagnols p. 104

1.2. ENJEUX AUTOUR DES ESPACES PROTEGES PYRENEENS ET CONFRONTATION AUX OBJECTIFS DE L'AMENAGEMENT MONTAGNARD DURANT LES TRENTE GLORIEUSES p. 107

1.2.1. LES PREMICES DE LA GESTION CYNEGETIQUE DANS LES PYRENEES ET LES INITIATIVES POUR LA PROTECTION DE LA FAUNE p. 107

Les débuts de la régulation de la chasse dans les Pyrénées françaises p. 108

La mise en place d'une politique de grandes réserves de chasse en Espagne p. 109

1.2.2. LA LENTE MUTATION DE LA POLITIQUE DES PARCS NATIONAUX SOUS LE REGIME FRANQUISTE p. 111

L'apparition d'un autre parc dans un contexte d'affirmation du modèle de gestion fonctionnaliste de la montagne p. 113

Les limites matérielles de la gestion des parcs p. 115

1.2.3. LES PARCS NATIONAUX FRANÇAIS DE LA LOI DE 1960 AU CARREFOUR DES POLITIQUES DE PROTECTION ET DE DEVELOPPEMENT DES ESPACES MONTAGNARDS p. 116

La vocation de conciliation et d'humanisme des parcs nationaux français p. 117

La création du parc national des Pyrénées Occidentales p. 119

1.2.4. L'UTILISATION LIMITEE DE LA PROCEDURE DES RESERVES NATURELLES CLASSEES AVANT LA LOI DE 1976 p. 126

Enjeux d'exploitation contre enjeux de protection dans le massif du Néouvielle p. 126

Les petites réserves scientifiques de la Massane et d'Ossau p. 130

CONCLUSION p. 131

CHAPITRE DEUX - L'EMERGENCE DES "POLITIQUES DE LA NATURE" ET LE TOURNANT DES ANNEES 1980 p. 135

INTRODUCTION p. 135

2.1. LES MUTATIONS DES POLITIQUES ETATIQUES DE PROTECTION FACE AUX NOUVEAUX ENJEUX DU DEVELOPPEMENT MONTAGNARD (1975/1995) p. 136

2.1.1. EVOLUTION COMPAREE DES CADRES INSTITUTIONNELS DES POLITIQUES DE PROTECTION p. 137

Les implications de la transition politique en Espagne p. 137

Les implications des lois sur la protection de la nature et sur la rénovation montagnarde en France p. 141

2.1.2. LE DEVENIR DES POLITIQUES INSTITUTIONNELLES EN FRANCE p. 143

Les nouveaux objectifs de la politique des sites p. 143

Crise idéologique et de fonctionnement de la politique des parcs nationaux en France p. 145

2.1.3. LA DIFFICILE REQUALIFICATION DES PARCS NATIONAUX ESPAGNOLS APRES 1975 p. 149

Concurrence et complémentarité avec les enjeux de l'aménagement des espaces montagnards p. 149

La naissance des conflits de compétence entre l'Etat central et les Autonomies p. 155

Le démarrage d'une politique compensatoire p. 157

2.2. OUTILS DE GESTION ACTIVE ET PRATIQUES CONSERVATOIRES DANS L'ACTION DES ADMINISTRATIONS DU GENIE RURAL p. 159

2.2.1. LES STRATEGIES DE L'ONF EN MATIERE DE PROTECTION DE LA NATURE p. 159

La mise en place d'un réseau de réserves biologiques dans les Pyrénées p. 159

Divergences d'objectifs entre la gestion de l'ONF et les usagers locaux p. 162

2.2.2. LES EVOLUTIONS DE LA GESTION FORESTIERE EN ESPAGNE ET SA COORDINATION AVEC LES LEGISLATIONS EN MATIERE DE PROTECTION p. 163

Organisation et objectifs des politiques autonomes dans la gestion des forêts p. 163

La recherche d'une adéquation entre les dispositifs forestiers et les lois de protection p. 164

2.2.3. L'EVOLUTION DE LA GESTION CYNEGETIQUE FACE AUX NOUVEAUX ENJEUX DE GESTION DE L'ESPACE MONTAGNARD p. 167

L'ouverture de la gestion cynégétique aux pratiques d'une protection active en France p. 167

Les réserves espagnoles entre objectif de reconstitution des peuplements et valorisation socio-économique de la chasse p. 170

2.3. L'EMERGENCE DE STRATEGIES LOCALES ET LA VALORISATION DE NOUVEAUX OUTILS EN MATIERE DE PROTECTION p. 172

2.3.1. L'UTILISATION DE LA LOI DE 1976 DANS LE DEPARTEMENT DES PYRENEES p. 172

Du projet de parc national aux "réserves communales" : la construction d'une approche locale de la protection de la nature p. 172

Les motivations locales de la création des réserves p. 176

2.3.2. L'UTILISATION RESTREINTE DES AUTRES DISPOSITIFS DE PROTECTION DANS LE MASSIF p. 178

Les Arrêtés de protection de biotope, spécificité française de l'approche conservatoire des habitats d'espèces p. 178

L'absence de projets de parcs naturels régionaux p. 179

2.3.3. LA GENESE DES POLITIQUES REGIONALES DE PROTECTION EN ESPAGNE p. 182

L'évolution de la protection paysagère en Espagne : un glissement sémantique dans la conception du "monument naturel" p. 183

Stratégies et réussites diverses dans l'utilisation des outils écocentrés p. 186

L'élaboration empirique des premiers parcs naturels pyrénéens p. 190

CONCLUSION p. 193

CHAPITRE TROIS - LA RECOMPOSITION DES PRATIQUES DE LA PROTECTION AUTOUR DES NOUVEAUX ENJEUX EUROPEENS ET REGIONAUX DEPUIS 1995 p. 197

INTRODUCTION p. 197

3.1. LES EVOLUTIONS DE LA PROTECTION INSTITUTIONNELLE EN FRANCE ET LE ROLE CROISSANT DE NOUVEAUX ACTEURS p. 198

3.1.1. LES PROBLEMATIQUES ACTUELLES DE L'APPLICATION DE LA POLITIQUE DES SITES CLASSES p. 200

Les nouvelles orientations stratégiques des procédures de classement p. 200

Les problèmes d'efficacité de la législation sur les sites p. 204

Querelles de compétences et de prérogatives sur les sites classés p. 207

3.1.2. L'APPARITION DE STRATEGIES DEPARTEMENTALES EN MATIERE DE GESTION DES PROBLEMATIQUES DE PROTECTION p. 210

L'émergence de politiques des "espaces naturels sensibles" dans les départements pyrénéens p. 210

L'émergence de projets de parcs naturels régionaux sous le pilotage des départements p. 213

3.1.3. LES INCERTITUDES DE LA POLITIQUE DES PARCS NATIONAUX ENTRE MISSION DE PROTECTION ET MISSION DE DEVELOPPEMENT LOCAL – LE CAS DU PARC NATIONAL DES PYRENEES p. 215

La problématique de l'évolution structurelle des parcs p. 216

Un mécanisme de fonctionnement enrayé p. 218

3.1.4. LE DEVELOPPEMENT DES ACTIONS CONTRACTUELLES p. 220

Les créations récentes de réserves naturelles volontaires par les acteurs locaux p. 221

Les interrogations autour du devenir statutaire des réserves naturelles p. 224

La faible implication des conservatoires régionaux des espaces naturels dans le massif pyrénéen p. 226

Les contrats de charte, témoins de la place montante des intercommunalités p. 227

3.2. L'AFFIRMATION DES POLITIQUES REGIONALES DE L'ENVIRONNEMENT EN ESPAGNE p. 229

3.2.1. L'EVOLUTION CONCEPTUELLE ET ORGANISATIONNELLE DES POLITIQUES DE LA NATURE EN ESPAGNE p. 229

La mise en place d'une gestion partagée des parcs nationaux p. 229

Expansion de la logique de soutien aux dynamiques socio-économiques locales p. 233

3.2.2. LE RENFORCEMENT DES PREROGATIVES REGIONALES ET L'EXPERIMENTATION DE NOUVEAUX OUTILS DANS LES AUTONOMIES p. 235

La politique dynamique et ambitieuse de la Catalogne p. 235

La place montante des fondations en Catalogne p. 239

L'affinement du réseau des espaces naturels navarrais p. 240

L'Aragon à la recherche d'une approche combinée des différentes législations de protection patrimoniale p. 243

3.2.3. L'EMERGENCE D'UNE POLITIQUE DE PROTECTION DE LA NATURE EN ANDORRE : DE TIMIDES INITIATIVES DANS UN CONTEXTE ATYPIQUE p. 247

L'évolution des dispositions du cadre législatif andorran p. 248

Analyse des enjeux autour de la création des premiers espaces protégés andorrans p. 249

3.3. LA MISE EN PLACE DU RESEAU NATURA 2000 : L'IRRUPTION D'UNE POLITIQUE DE PROTECTION SUPRANATIONALE ECOCENTREE ET SES IMPLICATIONS p. 252

3.3.1. LA SELECTION DIFFICILE ET CONTROVERSEE DES SITES DU RESEAU NATURA 2000 p. 253

Les polémiques autour de la mise en œuvre de la directive Oiseaux p. 253

Evolutions sociales et administratives de la conception de Natura 2000 en France p. 256

La désignation et la constitution des zones spéciales de conservation dans les Pyrénées françaises p. 259

3.3.2. L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE HABITATS EN ESPAGNE p. 261

Les conditions de la mise en œuvre de la directive Habitats p. 261

L'émergence progressive d'une volonté de participation sociale dans le fonctionnement de Natura 2000 p. 263

3.3.3. LE DISPOSITIF NATURA 2000 ET SES IMPLICATIONS EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT MONTAGNARD p. 266

CONCLUSION p. 271

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE p. 272

DEUXIEME PARTIE - LES RELATIONS ENTRE LES PRATIQUES DE LA PROTECTION DE LA NATURE ET LES ACTIVITES SOCIO-ECONOMIQUES DANS LES PYRENEES p. 277

INTRODUCTION p. 277

CHAPITRE QUATRE - LES ACTIVITES DU SECTEUR PRIMAIRE ET LA PROTECTION DE LA NATURE DANS LE MASSIF PYRENEEN p. 279

INTRODUCTION p. 279

4.1. LA PROTECTION DE LA NATURE ET L'EXPLOITATION FORESTIERE DANS LES PYRENEES p. 281

4.1.1. LES DYNAMIQUES SOCIOPROFESSIONNELLES AUTOUR DE L'EXPLOITATION FORESTIERE ET LA DIALECTIQUE PROTECTION / PRODUCTION p. 282

La résilience des pratiques aménagistes au sein des services de l'ONF p. 282

"Administrations forestières" et gestion sylvicole dans les parcs nationaux pyrénéens p. 291

L'implication des forestiers privés et leur relation à la protection p. 295

4.1.2. LE TRAITEMENT DE L'ACTIVITE SYLVICOLE DANS LES DISPOSITIFS DE PROTECTION DE LA NATURE p. 298

Les confrontations entre l'ONF et les autres gestionnaires de la protection p. 299

Evolutions et difficultés de la programmation de la gestion forestière en milieu protégé p. 303

La difficile concertation entre les objectifs de protection et de production des milieux forestiers p. 308

4.2. LES POLITIQUES DE LA NATURE ET LES ACTIVITES PASTORALES EN ZONE DE MONTAGNE PYRENEENNE p. 314

4.2.1. ENJEUX ET CONFLITS AUTOUR DU PASTORALISME DE MONTAGNE p. 315

Accointances et querelles entre gestionnaires sur les fonctions de l'espace p. 316

Pratiques et équipements pastoraux en débat : le cas des pistes p. 324

Les enjeux d'une politique azonale de protection d'espèce : le cas du programme de réintroduction de l'ours dans les Pyrénées Centrales p. 330

4.2.2. L'ETAT DU PASTORALISME DANS LES ESPACES PROTEGES PYRENEENS p. 345

Le pastoralisme au sein du parc national des Pyrénées p. 348

Le pastoralisme dans les parcs espagnols p. 356

4.2.3. LA DYNAMISATION DES FILIERES PASTORALES AU MOYEN DE DISPOSITIFS DE PROTECTION INNOVANTS p. 366

La construction d'objectifs partagés entre éleveurs et gestionnaires de la protection p. 366

Les apports du dispositif Natura 2000 au pastoralisme dans les Pyrénées françaises p. 370

L'utilisation de l'image de nature comme outil de valorisation des produits montagnards : l'exemple de l'ours p. 378

CONCLUSION p. 382

CHAPITRE CINQ - LA PROTECTION DE LA NATURE FACE AUX AMENAGEMENTS STRUCTURANTS DANS LES PYRENEES p. 383

INTRODUCTION

5.1. EXPLOITATION HYDROELECTRIQUE ET PROTECTION DE LA NATURE DANS LES PYRENEES p. 385

5.1.1. CONCURRENCE SPATIALE ENTRE PRODUCTION HYDROELECTRIQUE ET PROTECTION DE LA NATURE DANS LES PYRENEES FRANÇAISES p. 386

La politique des sites, théâtre d'affrontement entre des objectifs et des interprétations variés de l'aménagement montagnard p. 386

Les logiques de régulation de l'équipement : objectifs et influences p. 395

Enjeux et perspectives autour de l'utilisation de l'hydroélectricité p. 404

5.1.2. LES HERITAGES DU FONCTIONNALISME HYDRAULICIEN DANS LES PYRENEES ESPAGNOLES p. 412

Une filière économique essentielle pour les vallées et le pays p. 412

La controverse autour du maintien de la fonction hydraulicienne en territoire protégé : le cas du parc national d'Aiguëstortes p. 421

5.2. LA GESTION DE L'OCCUPATION DU SOL FACE A LA CROISSANCE DE L'URBANISATION RESIDENTIELLE EN MONTAGNE p. 427

5.2.1. LE CONTROLE DE L'URBANISATION EN ZONE PROTEGEE DANS LES PYRENEES FRANÇAISES p. 427

5.2.2. LA DIVERSITE DES PROBLEMES D'URBANISME DANS LES PARCS PYRENEENS DU VERSANT ESPAGNOL p. 434

5.3. LES ENJEUX DE L'INTEGRATION REGIONALE ET EUROPEENNE DU MASSIF EN MATIERE DE TRANSPORTS p. 440

5.3.1. L'EQUIPEMENT ROUTIER ENTRE MYTHIFICATION ET DIALECTIQUE POLITIQUE p. 441

5.3.2. LA MISE EN DEBAT DES NUISANCES ENVIRONNEMENTALES LIEES AUX SOLUTIONS PALLIATIVES p. 453

5.3.3. LES AMENAGEMENTS LIES AUX TRANSPORTS ENERGETIQUES p. 460

CONCLUSION p. 463

CHAPITRE SIX - LES PROCESSUS TOURISTIQUES ET LES ESPACES NATURELS PROTEGES PYRENEENS p. 466

INTRODUCTION

6.1. PROTECTION ET TOURISME DES SPORTS D'HIVER DANS LES PYRENEES p. 467

6.1.1. DES DISPOSITIFS REGLEMENTAIRES LIMITES EN MATIERE DE REGULATION DES INFRASTRUCTURES DE SPORTS D'HIVER p. 467

L'urbanisme et l'équipement des stations en site classé dans les Pyrénées françaises p. 467

L'insuffisance de prospective sur les interactions entre aménagement et protection : le cas du parc national des Pyrénées p. 475

L'apparition tardive de la problématique des sports de neige sur le versant espagnol p. 481

6.1.2. APPORTS ET DEFAILLANCES DE LA PROCEDURE UNITES TOURISTIQUES NOUVELLES DANS LES PYRENEES FRANÇAISES (1985-2002) p. 485

Le flou des directives de référence p. 490

6.1.3. LES CONDITIONS DU DEVELOPPEMENT DES EQUIPEMENTS DE SPORTS D'HIVER ET LEURS INTERACTIONS AVEC LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES PYRENEES p. 493

Une régulation difficile entre logique de protection et logique de développement p. 493

Offensives contre l'aménagement touristique par l'emploi des législations sur la protection p. 495

Le maintien d'une volonté de régulation politique favorable au développement des stations p. 499

Les nouvelles compétitions entre protection et sports d'hiver sur les espaces d'altitude p. 502

6.2. LES IMPLICATIONS DES PRATIQUES TOURISTIQUES SPECIFIQUES AUX ESPACES NATURELS p. 510

6.2.1. LES INCIDENCES DU TOURISME CONTEMPLATIF DANS LES ESPACES NATURELS PROTEGES p. 511

Distribution spatiale du tourisme contemplatif dans les espaces protégés pyrénéens p. 511

Un exemple de cristallisation des enjeux et des représentations : l'accès routier aux sites naturels p. 515

6.2.2. LES INCIDENCES DES PRATIQUES DE PLEINE NATURE SUR LES ESPACES PROTEGES p. 522

Diversification et croissance de la pression des activités récréatives et sportives en "milieu naturel" p. 522

La régulation de l'hôtellerie de plein air et de l'hôtellerie de montagne dans les espaces protégés p. 528

Le développement du tourisme cynégétique et ses implications p. 533

6.3. LES ESPACES PROTEGES COMME PRODUITS TOURISTIQUES p. 538

6.3.1. LES EVOLUTIONS DE LA PLANIFICATION TOURISTIQUE DANS LES ESPACES PROTEGES p. 538

La logique de protection et le tourisme : la diversité des problématiques p. 539

Les démarches d'innovation dans la fonction touristique des espaces protégés p. 543

Les tentatives de planification des mutations des pratiques touristiques : les programmes de réhabilitation de sites p. 553

6.3.2. LA VALORISATION TOURISTIQUE : UNE DEMARCHE INDISPENSABLE A LA p. 561

VIABILITE DES STRUCTURES GESTIONNAIRES D'ESPACES PROTEGES ?

Les orientations dégagées par l'action publique p. 561

La mythification de l'aménagement touristique de l'espace naturel comme projet de développement local p. 569

CONCLUSION p. 583

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE p. 587

TROISIEME PARTIE - LA CONSTRUCTION ET LE ROLE DE LA PROTECTION DE LA NATURE DANS LES DYNAMIQUES TERRITORIALES DES PYRENEES p. 589

INTRODUCTION p. 589

CHAPITRE SEPT - LA DIALECTIQUE DU DEVELOPPEMENT MONTAGNARD ET L'INTEGRATION DE LA NOTION DE PROTECTION p. 591

INTRODUCTION p. 591

7.1. LE ROLE DE LA PROTECTION DE LA NATURE DANS LE MODELAGE DE L'ESPACE ET LES MUTATIONS DE LA TERRITORIALITE EN MONTAGNE p. 592

7.1.1. DIVERGENCES ET RAPPROCHEMENTS ENTRE LES DIFFERENTES REPRESENTATIONS DE LA PROTECTION DE LA NATURE DANS LES PYRENEES p. 593

La difficile requalification de l'espace par la "mise en protection" de la nature p. 593

La construction du lien entre espace de protection et espace social p. 599

Les motivations du militantisme associatif : entre "protection éthique" et "protection humaniste" p. 610

7.1.2. LES DIVERGENCES D'INTERPRETATION DE LA NOTION DE DEVELOPPEMENT DE LA MONTAGNE p. 618

L'évolution de la conception du "développement de la montagne" dans les politiques publiques p. 619

Le "Développement durable de la montagne" dans les représentations p. 624

7.2. ATOUTS ET DIFFICULTES DANS LA CONSTRUCTION DES DEMARCHES DE PROTECTION p. 630

7.2.1. LES ATTENTES DES ACTEURS FACE A LA PROTECTION DE LA NATURE p. 631

Les implications sociales d'une démarche de "mise en protection" de l'espace p. 631

L'extension des parcs espagnols : un débat complexe sur les finalités de la protection p. 640

Le rôle des conflits dans la régulation de la protection de la nature p. 645

7.2.2. L'ESPACE PROTEGE COMME EXTENSION DES SYSTEMES LOCAUX DU POUVOIR p. 649

Le système confédéral des réserves naturelles catalanes p. 649

Distorsion d'objectifs et compétition de pouvoir au sein du Parc national des Pyrénées p. 657

Les parcs espagnols, entre approche localiste et approche régionale du développement p. 666

7.3. LE DISPOSITIF NATURA 2000 : LA CONSTRUCTION DE NOUVELLES FORMES D'ORGANISATION DE L'ESPACE MONTAGNARD AUTOUR D'UN OBJECTIF DE PROTECTION p. 672

7.3.1. L'INTEGRATION DU PROJET NATURA 2000 DANS LE CONTEXTE PYRENEEN p. 672

7.3.2. LES ENSEIGNEMENTS DE L'ELABORATION ET DE L'EXPERIMENTATION DES PREMIERS DOCUMENTS D'OBJECTIFS PYRENEENS p. 685

Les problèmes liés à la méthodologie de travail p. 685

Natura 2000, une politique de la nature redéfinie comme un nouvel instrument de pouvoir sur l'espace p. 693

CONCLUSION p. 699

CHAPITRE HUIT - LA NATURE PROTEGEE COMME RESSOURCE TERRITORIALE EN MONTAGNE p. 701

INTRODUCTION p. 701

8.1. LA FONCTION DE RESSOURCE DE LA PROTECTION DE LA NATURE p. 702

8.1.1. UNE APPROCHE DE LA NOTION DE RESSOURCE PAR LES INTERROGATIONS DE L'ECONOMIE TERRITORIALE p. 702

8.1.2. LA NOTION DE RESSOURCE SELON UNE APPROCHE CONSTRUCTIVISTE p. 709

8.2. LA PROTECTION DE LA NATURE COMME VECTEUR DE RENTE FINANCIERE DANS LES PARCS p. 713

8.1.1. LE SYSTEME DES CREDITS D'ACCOMPAGNEMENT DU PARC NATIONAL DES PYRENEES p. 713

Une mission de développement administrativement et politiquement mal définie p. 715

L'utilisation et la répartition des crédits d'accompagnement p. 721

Les changements censés intervenir avec le XII^{ème} CPER (2000-2006) p. 729

8.2.2. LES SYSTEMES DE SUBVENTION DANS LES PARCS ESPAGNOLS p. 731

8.3. L'UTILISATION DES RESERVES COMMUNALES DE MONTAGNE COMME OUTILS DE MICRO-DEVELOPPEMENT p. 744

8.3.1. LA DIFFERENCIATION DES TRAJECTOIRES LOCALES : QUELLE SPECIFICITE DE VALORISATION POUR LES RESERVES COMMUNALES DE MONTAGNE ? p. 745

8.3.2. L'INNOVATION COMME RESSOURCE SOCIALE DE L'INTEGRATION DE LA PROTECTION DE LA NATURE p. 749

Le rôle d'une réserve dans un projet de réappropriation locale du territoire : l'exemple d'Orlu p. 749

La réserve de Nohèdes : construction, expansion et diversification du rôle d'une structure gestionnaire p. 757

L'exportation d'un modèle ? Les logiques de projet dans la constitution des nouvelles réserves : le cas d'Aulon p. 762

8.4. LES DEMARCHES CONSTRUITES AUTOUR DE LA PATRIMONIALISATION DE LA NATURE PROTEGEE : L'EXEMPLE DE L'OURS p. 766

8.4.1. L'EXPERIENCE DE L'ADET : CONSTRUIRE UN PROJET DE DEVELOPPEMENT AUTOUR D'UNE IMAGE DE NATURE IDEALISEE p. 767

8.4.2. ESSOR ET MUTATIONS D'UNE EXPERIENCE DE MISE EN GESTION COMMUNE DE L'ESPACE MONTAGNARD : L'INSTITUTION PATRIMONIALE DU HAUT-BEARN p. 772

La construction d'une démarche de sortie de conflit p. 773

Le problème de l'absence de résultats sur le dossier ursin p. 779

La fragilité de l'équilibre entre familles d'acteurs p. 781

L'accompagnement insuffisant de l'Etat dans l'expérience de décentralisation qu'a constitué de fait l'IPHB p. 784

L'IPHB, instrument de pouvoir et de contre-pouvoir p. 789

Le bilan de l'IPHB sur la gestion de la multifonctionnalité de l'espace montagnard p. 791

La survie par l'expansion p. 794

CONCLUSION p. 798

CONCLUSION GENERALE p. 801

BIBLIOGRAPHIE p. 811

TABLE DES MATIERES p. 845

ANNEXES

LISTE DES CARTES

CARTE 1	LOCALISATION DU MASSIF DES PYRENEES	p. 59
CARTE 2A	LOCALISATION DES PRINCIPAUX ESPACES PROTEGES PYRENEENS : RESERVES NATURELLES, RESERVES BIOLOGIQUES ET RESERVES DE CHASSE	p. 73
CARTE 2B	LOCALISATION DES PRINCIPAUX ESPACES PROTEGES PYRENEENS : PARCS NATIONAUX ET PARCS NATURELS	p. 74
CARTE 2C	LOCALISATION DES PRINCIPAUX ESPACES PROTEGES PYRENEENS : SITES ET MONUMENTS NATURELS	p. 75
CARTE 3	LES PROJETS DE PARC NATIONAL DANS LES PYRENEES OCCIDENTALES	p. 126
CARTE 4	CREATION D'ESPACES PROTEGES DANS LES PYRENEES ENTRE 1918 ET 1980	p. 132
CARTE 5	CREATION D'ESPACES PROTEGES DANS LES PYRENEES ENTRE 1980 ET 1995	p. 195
CARTE 6	CREATION D'ESPACES PROTEGES DANS LES PYRENEES DEPUIS 1995	p. 270
CARTE 7	LES EQUIPEMENTS PASTORAUX FINANCES PAR LES CREDITS D'ACCOMPAGNEMENT (1978 / 2001)	p. 349
CARTE 8	LA PREPARATION DES DOCUMENTS D'OBJECTIFS DANS LES SITES NATURA 2000 (1996-2003)	p. 372
CARTE 9	LES UNITES TOURISTIQUES NOUVELLES DANS LES PYRENEES	p. 487
CARTE 10	PARC NATIONAL DE ORDESA Y MONTE PERDIDO - SITUATION ADMINISTRATIVE ET SOCIO-ECONOMIQUE	p. 552
CARTE 11	VALLEES D'AURE ET DU LOURON - PROFIL TERRITORIAL EN 2002	p. 558
CARTE 12	MASSIF DU PIBESTE - Dynamiques socio-spatiales et enjeux de protection en 2002	p. 576
CARTE 13	MASSIF DU PIBESTE - Valorisation touristique du massif en 2002	p. 576
CARTE 14	LE HAUT-COUSERANS - PROFIL TERRITORIAL EN 2002	p. 580
CARTE 15	EVOLUTION DU PROFIL TERRITORIAL EN VALLEE DE L'ORIEGE (1990-2002)	p. 754
CARTE 16	DYNAMIQUES TOURISTIQUES ET GESTION DE LA PROTECTION EN HAUT CONFLENT	p. 761
CARTE 17	LE TERRITOIRE DE L'IPHB EN 2003	p. 782

LISTE DES ENCADRES

ENCADRE 1	LE PATRIMOINE NATUREL NORMATIF DE L'UNESCO	p. 28
ENCADRE 2	LE REGIME DE PROTECTION DES SOLS EN MONTAGNE	p. 100
ENCADRE 3	METHODOLOGIE DU ZONAGE DES PARCS NATIONAUX ESPAGNOLS	p. 154
ENCADRE 4	LES STATUTS ADMINISTRATIFS DU DOMAINE FORESTIER EN ESPAGNE	p. 165
ENCADRE 5	LES RESTRICTIONS APPORTEES AUX PRINCIPES DE PROTECTION INSCRITS DANS LA LOI MONTAGNE JUSQU'A LA LOI SRU	p. 199
ENCADRE 6	LA POLITIQUE DES ESPACES NATURELS DU CONSEIL GENERAL DES PYRENEES-ORIENTALES	p. 212
ENCADRE 7	LE PROBLEME DE LA FAIBLE ADEQUATION DES PARCS EUROPEENS AUX CRITERES DE L'UICN	p. 236
ENCADRE 8	NOUVELLE LIGNE DE PROGRAMMATION DU PARC NATIONAL DES PYRENEES	p. 353
ENCADRE 9	LA DELIMITATION DU PARC NATIONAL DES PYRENEES ET LES ENJEUX D'EQUIPEMENT DES DOMAINES SKIABLES	p. 476
ENCADRE 10	LE FONCTIONNEMENT DE LA PROCEDURE DES UNITES TOURISTIQUES NOUVELLES	p. 486
ENCADRE 11	LES PROPOSITIONS DU RAPPORT AMOUDRY SUR LES MODALITES D'AMENAGEMENT DE LA HAUTE MONTAGNE	p. 499
ENCADRE 12	MOBILISATION ET MISE EN PRATIQUE DU "TOURISME DURABLE" DANS LES ESPACES PROTEGES	p. 562
ENCADRE 13	QUESTIONNAIRE SOUMIS AUX GESTIONNAIRES D'ESPACES PROTEGES	p. 607
ENCADRE 14	LE SYSTEME DE FONCTIONNEMENT DE L'IPHB	p. 780

LISTE DES FIGURES

FIG. 1	LE GRADIENT DE NATURALITE EXPRIME DANS LES REPRESENTATIONS DES SOCIETES OCCIDENTALES POST-INDUSTRIELLES URBAINES	p. 26
FIG. 2	MODELE THEORIQUE DE SYSTEME TERRITORIAL	p. 38
FIG. 3	MODELE THEORIQUE SIMPLIFIE DE LA PERIPHERISATION DES ESPACES RURAUX	p. 49
FIG. 4	SYSTEME INSTITUTIONNEL DE PROTECTION DE LA NATURE INITIE PAR PEDRO PIDAL EN 1919	p. 90
FIG. 5	SYSTEME INSTITUTIONNEL DE PROTECTION DE LA NATURE SOUS LA II^{EME} REPUBLIQUE (1932)	p. 105
FIG. 6	SYSTEME INSTITUTIONNEL DE PROTECTION DE LA NATURE SELON LA LEY DE MONTES (1957)	p. 112
FIG. 7	LES CLASSEMENTS DE SITES ET MONUMENTS NATURELS DANS LES PYRENEES	p. 202
FIG. 8	ORGANIGRAMME DE FONCTIONNEMENT DE LA POLITIQUE DES SITES	p. 208
FIG. 9	ORGANIGRAMME DE FONCTIONNEMENT DES PARCS NATIONAUX FRANÇAIS	p. 217
FIG. 10	LES INTERETS STRATEGIQUES DANS LA CONSTITUTION DES RESERVES NATURELLES VOLONTAIRES	p. 223
FIG. 11	ORGANIGRAMME DE FONCTIONNEMENT DES PARCS NATIONAUX ESPAGNOLS	p. 232
FIG. 12	ORGANIGRAMME DIACHRONIQUE DE SYNTHESE POUR LES PYRENEES FRANÇAISES	p. 275
FIG. 13	ORGANIGRAMME DIACHRONIQUE DE SYNTHESE POUR LES PYRENEES ESPAGNOLES	p. 276
FIG. 14	DISTRIBUTION DES SUBVENTIONS ACCORDEES AU TITRES DES AMELIORATIONS PASTORALES SUR LES CREDITS D'ACCOMPAGNEMENT DU PARC NATIONAL DES PYRENEES (1974/2001)	p. 350
FIG. 15	REPARTITION DES VOLUMES DE SUBVENTIONS PASTORALISME PAR ZONE GEOGRAPHIQUE DU PARC (1974/2001)	p. 350
FIG. 16	DYNAMIQUES DE L'ELEVAGE DANS LES AIRES D'INFLUENCE SOCIO-ECONOMIQUE DES PARCS PYRENEENS ESPAGNOLS : COMPOSITION DES CHEPTELS	p. 357
FIG. 17	EVOLUTION DU PROFIL D'ACTIVITE DANS LES ZONES D'INFLUENCE DES PARCS ESPAGNOLS (EN % DES ACTIFS)	p. 359
FIG. 18	EVOLUTION DU MARCHE DES SPORTS D'HIVER DANS LES PYRENEES FRANÇAISES	p. 503
FIG. 19	SCHEMAS TYPOLOGIQUES DES PARCS NATIONAUX PYRENEENS COMME ESPACES TOURISTIQUES	p. 551

FIG. 20	LE SYSTEME D'ACTEURS DANS LA GESTION D'UNE RESERVE NATURELLE : L'EXEMPLE DE PY	p. 653
FIG. 21	EVOLUTION DE LA COMPOSITION DES ORGANISMES DE GESTION DES PARCS NATIONAUX PYRENEENS	p. 668
FIG. 22	EVOLUTION DE LA COMPOSITION DES JUNTAS ET PATRONATOS DES PARCS	p. 668
FIG. 23	SYSTEME RELATIONNEL DE CONSTRUCTION D'UNE RESSOURCE	p. 705
FIG. 24	EVOLUTION DU RATIO ANNUEL DE SUBVENTIONS (1968/2002)	p. 722
FIG. 25	EVOLUTION DE L'AFFECTATION DES CREDITS D'ACCOMPAGNEMENT (1968/2002)	p. 723
FIG. 26	VOLUMES DES CREDITS D'ACCOMPAGNEMENT (1968/2002)	p. 723
FIG. 27	REPARTITION DES CREDITS ACCORDES AU COURS DU XI^{EME} CPER (1995-1999) EN FONCTION DES DESTINATAIRES	p. 727
FIG. 28	REPARTITION DES CREDITS ACCORDES AU COURS DU XI^{EME} CPER (1995-1999) EN FONCTION DES LIGNES DE FINANCEMENT	p. 727
FIG. 29	PART DES PARCS PYRENEENS DANS LES VOLUMES DE SUBVENTIONS DE L'OAPN (1996/2003)	p. 734
FIG. 30	EVOLUTION DU RATIO SUBVENTIONS/POPULATION : COMPARASION DES PARCS NATIONAUX	p. 735
FIG. 31	EVOLUTION DU RATIO SUBVENTIONS/SUPERFICIE : COMPARASION DES PARCS NATIONAUX	p. 735
FIG. 32	DESTINATION DES FONDS OCTROYES PAR L'OPAN (1996-2003)	p. 738
FIG. 33	REPARTITION DES SUBVENTIONS ACCORDEES PAR LE SYSTEME DE L'OAPN EN FONCTION DES DESTINATAIRES - PARCS NATIONAUX PYRENEENS (1996/2003)	p. 739
FIG. 34	DESTINATION DES CREDITS DE SUBVENTION OAPN DANS LE PARC D'ORDESA (1996/2003)	p. 740
FIG. 35	REPARTITION DES SUBVENTIONS ACCORDEES PAR LA DG DE ARAGON AUX ZISE DES PARCS NATURELS (1998-2002)	p. 742

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1	CLASSIFICATION DES ESPACES NATURELS PROTEGES PYRENEENS ETABLIE SELON LA TYPOLOGIE DE L'UICN (2002	p. 77
TABLEAU 2	COMPARAISON ALPES / PYRENEES PAR GRANDS TYPES D'ESPACES PROTEGES	p. 78
TABLEAU 3	LES SITES NATURELS CLASSES PYRENEENS ET LE TOURISME DE VILLEGIATURE DANS LES ANNEES 1930/1950	p. 84
TABLEAU 4	LES CARACTERISTIQUES DU PARC NATIONAL DES PYRENEES	p. 126
TABLEAU 5	PROFIL ADMINISTRATIF DES PARCS NATIONAUX PYRENEENS	p. 154
TABLEAU 6	COMPARAISON DES DEFINITIONS D'ESPACES PROTEGES ETABLIES DANS LE DROIT ESPAGNOL PAR LES LOIS DE 1975 ET DE 1989	p. 184
TABLEAU 7	BILAN DES MENTIONS SPECIFIEES DANS LES ACTES DE CLASSEMENT DES SITES NATURELS PYRENEENS (POUR LES CLASSEMENTS ULTERIEURS A 1930)	p. 202
TABLEAU 8	COMPARAISON DES SYSTEMES DE FONCTIONNEMENT DES PARCS NATIONAUX SELON LES VERSIONS DE LA LOI DE 1960 ET DU RAPPORT GIRAN (2003)	p. 219
TABLEAU 9	INVENTAIRE DES SITES POTENTIELS DU RESEAU NATURA 2000 DANS LES PYRENEES (AU 31/12/2003)	p. 266
TABLEAU 10	L'EXPLOITATION FORESTIERE DANS QUELQUES ESPACES PROTEGES PYRENEENS	p. 308
TABLEAU 11	LA PREDATION DIRECTE SUR LES TROUPEAUX OVINS EN 2001	p. 338
TABLEAU 12	LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DU PROGRAMME OURS EN PYRENEES CENTRALES	p. 340
TABLEAU 13	BILAN DES SUBVENTIONS ACCORDEES AUX AMELIORATIONS PASTORALES DANS LE CADRE DES CREDITS D'ACCOMPAGNEMENT (1978 / 2001)	p. 349
TABLEAU 14	ESPACES PROTEGES PYRENEENS ET DISPOSITIFS AGRI-ENVIRONNEMENTAUX	p. 365

TABLEAU 15	EFFECTIFS DES CHEPTELS TRANSHUMANTS DANS QUELQUES ESPACES PROTEGES PYRENEENS EN 2001	p. 368
TABLEAU 16	ENJEUX PASTORAUX ET ENJEUX DE CONSERVATION DE LA BIODIVERSITE : L'EXEMPLE DE QUELQUES SITES NATURA 2000 PYRENEENS	p. 377
TABLEAU 17	INFRASTRUCTURES HYDRAULIQUES ET HYDROELECTRIQUES DANS QUELQUES ESPACES PROTEGES PYRENEENS	p. 399
TABLEAU 18	BILAN DE LA PROCEDURE UTN DANS LES PYRENEES 1987-2002	p. 486
TABLEAU 19	LES EQUIPEMENTS DE SPORTS D'HIVER DANS LES PYRENEES (EN 2002)	p. 504
TABLEAU 20	LA FREQUENTATION LIEE AUX PRATIQUES TOURISTIQUE ET DE LOISIRS DANS LES ESPACES PROTEGES PYRENEENS (EN 2002)	p. 514
TABLEAU 21	LA FREQUENTATION DES CENTRES D'ACCUEIL DANS QUELQUES ESPACES PROTEGES PYRENEENS	p. 546
TABLEAU 22	GESTIONNAIRES ET CONTRE-POUVOIRS DANS LES RESERVES DES PYRENEES FRANÇAISES	p. 651
TABLEAU 23	PRESENCE DES ACTEURS AUX REUNIONS DE TRAVAIL THEMATIQUES DES COMITES DE PILOTAGE DE SITES NATURA 2000	p. 690
TABLEAU 24	LES REUNIONS THEMATIQUES DANS LES COMITES DE PILOTAGE	p. 690
TABLEAU 25	REPARTITION DES CREDITS DE SUBVENTION AUX OPERATIONS PROGRAMMEES EN MIDI-PYRENEES (EN % DES CREDITS PROGRAMMES POUR LES EXERCICES DE 1995 A 2000)	p. 724
TABLEAU 26	LES BENEFICIAIRES DES CREDITS D'ACCOMPAGNEMENT : EVOLUTION 1989-2002 (EN % DES MONTANTS ACCORDES)	p. 726
TABLEAU 27	PROFILS DES "RESERVES COMMUNALES" DE MONTAGNE	p. 763
TABLEAU 28	LES CONTRACTANTS DES CHARTES DE L'ADET	p. 769
TABLEAU 29	LA PREDATION EN HAUT-BEARN	p. 786

LISTE DES PLANCHES PHOTOGRAPHIQUES

PLANCHE 1	LA GESTION FORESTIERE EN ZONE PROTEGEE	p. 382
PLANCHE 2	LES PAYSAGES RURAUX DE LA MONTAGNE PYRENEENNE	p. 382
PLANCHE 3	LES ACTIVITES AGROPASTORALES EN MONTAGNE	p. 382
PLANCHE 4	L'ACTIVITE HYDROELECTRIQUE EN ZONE PROTEGEE : L'EXEMPLE DU PARC NATIONAL D'AIGUËSTORTES	p. 426
PLANCHE 5	LES SPORTS D'HIVER EN MONTAGNE	p. 588
PLANCHE 6	EXEMPLES DE L'IMAGINAIRE DES PAYSAGES DE MONTAGNE	p. 588
PLANCHE 7	EXEMPLES D'AMENAGEMENT DU MILIEU NATUREL POUR L'USAGE TOURISTIQUE DES ESPACES PROTEGES	p. 588
PLANCHE 8	LES REFUGES EN MONTAGNE	p. 588
PLANCHE 9	LA MULTIPLICATION DES RESIDENCES SECONDAIRES EN ZONE DE MONTAGNE	p. 588
PLANCHE 10	LE ROLE DES DISPOSITIFS DE SUBVENTIONS ASSOCIES AUX PARCS NATIONAUX : L'EXEMPLE DU PARC D'ORDESA Y MONTE PERDIDO	p. 742

ANNEXE 0 - LEXIQUE DES SIGLES ET ACRONYMES

ACE	Actions Communautaires pour l'Environnement ; mises en place en 1984 pour aider financièrement au maintien ou à la restauration de biotopes menacés, plus particulièrement dans l'optique d'accompagner l'application de la directive Oiseaux. C'est le premier instrument d'accompagnement financier de la Communauté Européenne dans le domaine de la protection de la nature.
ACNAT	Actions Communautaires pour la Conservation de la Nature ; dispositif relais des ACE, avant la mise en place des outils LIFE.
ADASEA	Association départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles ; un certain nombre de missions leurs sont déléguées par l'Etat telles que l'installation des jeunes agriculteurs, la modernisation des exploitations, l'orientation de la production et l'animation foncière des politiques agricoles nationale et européenne.
ADF	*Agrupación de defensa forestal* (Groupement de défense forestière) ; organisme des socioprofessionels forestiers en Catalogne.
ADEFPO	Association de Développement par la Formation des Pyrénées ; ses objectifs principaux sont la création et la promotion de gammes de produits fermiers, ateliers industriels, etc.
ADET	Association de Développement Economique et Touristique de la Haute vallée de la Garonne – Pays de l'Ours ; structure créée en 1991 à l'initiative du maire de Melles (Haute-Garonne) et destinée à valoriser l'image de l'ours dans les Pyrénées.
AFIT	Agence Française de l'Ingénierie Touristique.
AFP	Association foncière pastorale ; regroupements de propriétaires et d'éleveurs, créés par la loi du 03/01/1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde ; leur rôle est important dans l'animation foncière et la structuration des filières agropastorales.
AISE	*Area de influencia socioeconómica* (Aire d'influence socio-économique) ; aussi dénommées Zones d'influence socio-économique.
ANEM	Association Nationale des Elus de la Montagne.
ANSAR	Association des Naturalistes Aragonais ; association aragonaise de protection de la nature, fondée en 1979, orientée essentiellement vers le naturalisme amateur.
APB	Arrêté de protection de biotope.
APEM	Assemblée Pyrénéenne d'Economie Montagnarde ; créée en 1997, elle partage à l'échelle du massif pyrénéen les buts de la FFEM en réunissant des représentants des secteurs de l'agriculture, de l'artisanat et du commerce.
CA	Chambre d'Agriculture ; créés après la LOA de 1960, ces EPA sont des organes consultatifs sur la politique agricole dans lesquels siègent des représentants élus de la profession. Elles sont également investies de missions de développement.
CAP Ours	Coordination Associative Pyrénéenne pour l'Ours ; collectif créé en janvier 2001, essentiellement composé d'associations de défense de l'environnement régionales et nationales ; la structure a été créée pour soutenir les démarches engagées par l'ACP et l'ADET.
CCG	Conseil Consultatif de Gestion ; cellule de participation élargie, réunissant partenaires administratifs, usagers et experts, destinée à effectuer régulièrement le bilan de la gestion d'une réserve naturelle et à régler des problèmes de conflit ou autres ainsi qu'à s'assurer du respect de la réglementation.
CDCI	Commissions Départementales de la Coopération Intercommunale ; structures dotées de nombreuses prérogatives dans les années 1990, moins aujourd'hui.
CEDESOR	*Centro para el desarrollo de Sobrabe y Ribagorza* ; groupe d'action local gérant le programme LEADER dans ces deux *comarcas*.
CEMAGREF	Centre National du Machinisme Agricole, du Génie Rural, des Eaux et des Forêts.

CHA	*Chunta Aragonesita* ; parti politique aragonais, à sensibilité régionaliste et écologiste.
CIAPP	Conseil International Associatif pour la Protection des Pyrénées ; regroupement de fédérations et d'associations françaises, espagnoles et andorranes créée en 1989 ; il milite pour la promotion d'un « *développement économique et humain des Pyrénées* » fondé sur le respect de l'environnement.
CIDA	Charte Intercommunale de Développement et d'Aménagement.
CIPRA	Commission Internationale pour la Protection des Alpes.
CLAPE-LR	Comité de Liaison des Associations pour l'Environnement dans le Languedoc-Roussillon.
CNADT	Conseil National d'Aménagement Du Territoire ; instance consultative intervenant dans l'élaboration et également, depuis la promulgation de la LOADDT 1999, dans l'évaluation des politiques d'aménagement du territoire.
CORINE	Coordination de l'Information sur l'Environnement ; programme de classification des espèces et des habitats naturels, élaboré sous forme de typologie codifiée, utilisé dans les programmes d'évaluation européen.
CPER	Contrat de Plan Etat-Région.
CREN	Conservatoire Régional des Espaces Naturels ; structures associatives, regroupées depuis 1988 au sein d'une fédération (Espaces Naturels de France) ; leur réseau gère 35 000 ha (répartis sur plus de 1 000 sites (fin 1998), généralement de petite taille (moins de 10 ha en moyenne) et concerne principalement les milieux ouverts.
CRPF	Centre Régional de la Propriété Forestière ; établissement public administratif destiné à assurer l'encadrement de la gestion des forêts privées ; son comité administratif est formé pour les 2/3 d'élus parmi les propriétaires possédant plus de 4 ha et pour 1/3 d'élus parmi les organisations professionnelles.
CSRPN	Conseils Scientifiques Régionaux du Patrimoine Naturel ; structures composées essentiellement de scientifiques mais aussi de spécialistes pouvant appartenir au monde socio-professionnel, qui a pris la succession des Comités régionaux ZNIEFF en 1991 ; les CSPRN ont d'abord un rôle de consultation auprès des préfectures de région.
CSP	Conseil Supérieur de la Pêche. EPA dépendant du Ministère de l'Environnement, notamment chargé de la police de la pêche et d'études sur l'évolution des milieux aquatiques continentaux.
DARP	*Departament de Agricultura, ramadería i pesca* (Département de l'Agriculture, de l'élevage et de la pêche) ; administration de la *Generalitat* dotée des compétences en matière environnementale jusqu'à la création du DME.
DEPANA	*Defensa del patrimonio natural* (Ligue pour la Défense du Patrimoine Naturel) ; l'une des principales associations de protection de l'environnement en Catalogne, créée en 1976.
DGA	*Diputación General de Aragón* (Gouvernement d'Aragon).
DGMA	*Departament General de Medi Ambient* (Service de l'Environnement) ; administration en charge des questions d'Environnement au sein de la Generalitat; auparavant rattaché à l'Agriculture ou à l'Aménagement du territoire, ce service est devenu en 1998 un département ministériel autonome.
DIA	*Déclaració d'impact ambiental* ; dispositif juridique de la législation catalane concernant les projets d'aménagement, spécialement dans les EIN* ; la promulgation d'une DIA s'effectue après réalisation d'une étude d'impact environnemental (EIA).
DIADENA	*Desarrollo integrado de las Aires desfavorisadas de Navarra* ; opération zonée d'aménagement du territoire initiée en 1986 par le gouvernement navarrais, destinée à diagnostiquer et à corriger les écarts structurels au sein de l'autonomie et à favoriser l'innovation socio-économique.
DMA	*Departamento de Medio Ambiente* (Service de l'Environnement) ; administration en charge de l'Environnement au sein du gouvernement d'Aragon.

DMAOTV	*Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del territorio y Vivienda* (Service de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Habitat) ; administration en charge de l'Environnement au sein du gouvernement de Navarre.
DOCOB	Document d'Objectifs ; travail de diagnostic et de programmation établi en France par les opérateurs de sites Natura 2000 et les comités de pilotage ; le document d'objectifs constitue la base sur laquelle sont ultérieurement passés les engagements contractuels de gestion entre l'Etat et les gestionnaires et usagers des sites.
DOCUP	Document Unique de Programmation. Il s'agit de documents de programmation, établis par les régions (ou l'échelon équivalent), destinés à présenter un diagnostic des besoins régionaux ainsi que les axes de développement à conduire, planifiant ainsi l'affectation des crédits européens. Ils sont ensuite négociés au niveau européen entre l'Etat membre et la Commission Européenne.
ENHER	*Empresa Nacional Hidroeléctrica del Ribagorzana*; entreprise parapublique d'aménagement et d'exploitation hydroélectrique, créée en 1946 et qui prit en charge les concessions encore non attribuées aux groupes privés préexistants.
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale.
EUROMONTANA	ONG issue de la Confédération européenne de l'agriculture, constituée en 1966 et organisant des rencontres sur les problématiques économiques et sociales des régions de montagne.
EUROPARC	ONG fondée en 1973, représentant divers espaces naturels protégés adhérents dans 35 pays européens.
FAM	*Federación aragonesa de montañismo* ; section régionale de la Fédération nationale espagnole de *montagnisme*.
FECSA	*Fuerzas Eléctricas de Catalunya SA* ; groupe né en 1951 de la fusion de plusieurs entreprises privées, spécialisé dans la production énergétique ; il est implanté essentiellement en Catalogne où il détient 50 % du marché de la production d'électricité.
FEDER	Fonds Européen de Développement Economique Régional ; créés en 1975, les fonds FEDER ont pour but de contribuer au renforcement des zones économiquement désavantagées et à l'amélioration du niveau de vie de leurs habitants. Les fonds FEDER peuvent être sollicités dans le cadre de programmes environnementaux, par exemple les opérations de valorisation de la protection, de planification de gestion et de formation.
FENEC	Fédération pour les espaces naturels et l'environnement catalan ; structure créée en 1983 pour rassembler les associations travaillant dans le domaine de l'environnement dans le département des Pyrénées-Orientale ; très active dans la deuxième moitié des années 1980.
FEOGA	Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole ; ce fonds permet de cofinancer les pratiques agricoles et sylvicoles pour la réalisation d'opérations à objectif environnemental.
FFEM	Fédération Française d'Economie Montagnarde. Lors de ses congrès annuels, sa section pyrénéenne a réuni de 1931 aux années 1970 d'importants travaux scientifiques et techniques sur les questions économiques et environnementales dans les Pyrénées.
FFN	Fonds Forestier National ; créé en 1946 ; fonds alimenté par une taxe sur les produits d'exploitation et de transformation, destiné à cofinancer des opérations de (re)boisement par un système de subventions et de prêts, surtout à destination des forêts privées et dans une moindre mesure des forêts communales ; il finance également des équipements (desserte, techniques de production) et des actions de protection et de recherche.
FGER	Fonds de gestion de l'Espace Rural ; créé par la LOADT en 1995, ce fonds est destiné à soutenir les opérations d'entretien et de réhabilitation de l'espace rural ; son utilisation est cependant restreinte aux actifs agricoles.
FGMN	Fonds de Gestion des Milieux Naturels ; créé en 1999 par le MATE, ce fonds est consacré au financement des politiques contractuelles de protection et de gestion des milieux naturels.
FIAM	Fonds d'Intervention pour l'Auto-développement de la Montagne ; créé par la Loi Montagne de 1985 pour soutenir l'innovation dans la recherche, l'expérimentation technique, l'animation locale ; l'avis des Comités de Massif est requis. Il se destine principalement aux petites initiatives portant sur des demandes de financement en général inférieures à 100 KF.

FIDAR	Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural ; créé en 1979, associé aux décisions de la DATAR, concerne les zones d'économie fragile (la montagne draine la majeure partie des subventions) ; soutient le développement et la création d'activités, notamment dans les domaines de l'agriculture et de la valorisation des potentiels touristiques.
FIEP	Fonds d'Intervention Eco-Pastoral, Groupe Ours-Pyrénées : structure associative créé en 1975 à Pau « *pour que l'ours et le berger puissent vivre ensemble dans les Pyrénées* » ; développe trois missions : ▪ L'étude et protection de l'ours et de son habitat ▪ L'information et la sensibilisation du public ▪ La recherche de modes de valorisation de la présence de l'ours
FSE	Fonds Social Européen ; créé en 1988, les crédits du FSE ont l'objectif de favoriser l'emploi et la mobilité des populations et des travailleurs au sein de l'Union.
Groupe des Neuf	Organisme rassemblant des représentants des secteurs agricole (Assemblée des Chambres d'Agriculture ; CNJA ; FN de la propriété agricole ; FNSEA), sylvicole (Association des CRPF ; FN des communes forestières ; FN des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs), cynégétique (UNFDC) et piscicole (UN pour la Pêche) ; lobby rural et socioprofessionnel apparu lors de la polémique surgie autour de Natura 2000 en 1996 ; tous ses membres ont été inclus dans le groupe de suivi national Natura 2000 aux côtés de l'ONF, de RNF et de FNE.
ICHN	Indemnité de Compensation des Handicaps Naturels ; aide versée aux éleveurs des zones défavorisées (elle n'est donc pas spécifique aux zones de montagne), dont les taux sont variables selon les zones. Elle était déterminée jusqu'en 2001 sur le nombre d'animaux (aide au cheptel) ; elle est basée depuis sur la surface fourragère (aide à l'hectare).Elle représente dans les Pyrénées françaises environ un tiers des recettes financières des exploitations.
ICONA	*Instituto para la Conservación de la Naturaleza* ; ex-service du Ministère espagnol de l'Agriculture créé en 1971, réunissant les services forestiers des *Montes* et du PFE. Il disparut lors de la réforme des administrations centrales en 1995.
INERM	Institut National des Etudes Rurales et Montagnardes ; structure de recherche fondée en 1963.
INTERREG	Programmes initiés en 1988 afin de favoriser la coopération transfrontalière ; 3 générations d'INTERREG ont eu lieu : le I lancé en 1988, le II initié en 1994 et le III depuis l'an 2000.
IRYDA	*Instituto de Reforma y de Desarollo Agrario* ; ex-service du Ministère espagnol de l'Agriculture créé en 1971, réunissant les services de l'INC (Institut national de la colonisation) et le Service national du remembrement. Il disparut en même temps que l'ICONA lors de la réforme des administrations centrales en 1995.
LEADER	Liaison Entre les Actions de Développement de l'Economie Rurale ; programmes communautaires initiés en 1988 pour promouvoir les initiatives locales de développement rural ; trois générations de LEADER ont eu lieu depuis 1988.
LIC	*Lugar de Interés Comunitario* ; correspond au SIC français.
MATE	Ministère français de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (1997-2002).
MAP	Ministère français de l'Agriculture et de la Pêche (1997-2002).
MEDD	Ministère français de l'Ecologie et du Développement Durable ; appellation du Ministère français de l'Environnement depuis 2002.
MISE	Mission Inter-Services de l'Eau. Structure de coordination des services de l'Etat (DDAF, DDE, DIREN, DDASS, DRIRE) existant dans chaque département, destinée à améliorer la cohérence de l'action administrative (police de l'eau, gestion des équipements).
MUP	*Montes de Utilidad Pública* ; la notion historique du *monte* s'est progressivement transformée en un concept juridique ; elle a étendu en pratique le régime forestier à des étendues considérables, en y intégrant des espaces qui n'étaient bioécologiquement pas des milieux forestiers.

OGAF	Opération groupée d'aménagement foncier ; créées en 1970, les OGAF sont des dispositifs financiers visant à épauler des opérations de restructuration foncière ou d'adaptation des exploitations aux nouvelles conditions des aménagements fonciers et ruraux en zone de montagne. Les OGAF-Environnement sont un type particulier de contrat, engagées à partir de 1990, orientées autour d'objectifs environnementaux notamment la déprise agricole. Elles sont considérées comme les précurseurs des MAE.
OLAE	Opération locale agri-environnementale ; type de procédures MAE contractées entre 1991 et 1997, en direction de deux objectifs : ▪ l'adaptation des systèmes d'exploitations dans des zones écologiquement riches et fragiles, notamment les habitats de l'avifaune migratrice ▪ la gestion de l'espace en zone diversifiée et très extensifiée pour la prévention des risques et le maintien des paysages
ONC(FS)	Office national de la chasse, devenu en 2000 l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. EPA chargé de la gestion de la faune sauvage et de prodiguer un soutien technique auprès des collectivités et des usagers dans le domaine cynégétique.
ONF	Office National des Forêts ; créé en 1964. EPIC assumant également des fonctions de service public administratif. Ses missions sont : ▪ la gestion et l'équipement des forêts domaniales (produire, protéger, accueillir) ▪ la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités ▪ l'assurance de prestations effectuées à la demande ▪ les fonctions de police dans les forêts du domaine public
PACT	Plan d'Aménagement Concerté des Territoires ; Lancés en 1975, ces programmes ont concerné des zones rurales défavorisées. Ils peuvent être considérés comme les précurseurs de la démarche de Pays.
PAR	Plan d'Aménagement Rural; procédures lancées à l'initiative du Ministère de l'Agriculture en 1970 ; documents d'orientation servant de support à la décision administrative ; abandonnés au milieu des années 1980.
PDD	Plan de Développement Durable ; dispositif de contractualisation initié en 1992, précurseur des CTE, mis en place à partir de 1993. L'objectif des PDD se fondait sur la conduite de diagnostics instruits autour d'une réflexion sur l'ensemble du système de l'exploitation, réflexion guidée par le souci du maintien des différents capitaux qui constituent ce système (écologique, économique et social).
PDR (PDRN)	Plans de Développement Rural ; documents d'orientation à l'horizon de six ans des politiques agricoles, en application du Règlement de Développement Rural de l'Union Européenne. Le PDR français appelé PDRN a été approuvé le 07/09/2000.
PEP	Pôle d'Economie du Patrimoine ; label créé en 1994, destiné à des projets multi-partenaires qui utilisent le patrimoine comme support à des opérations de développement local ; le label est attribué par la DATAR, son attribution fait l'objet de contrats entre porteurs de projet et l'Etat.
PFE	*Patrimonio Forestal del Estado* (Patrimoine forestier de l'Etat) ; Acronyme désignant à la fois un régime forestier spécifique et un ancien service du Ministère espagnol de l'Agriculture, créé en 1935 ; il mena d'importantes opérations de reboisement en Espagne. Intégré à l'ICONA en 1971.
PHAE	Prime Herbagère Agri-environnementale ; système de subvention à l'élevage extensif remplaçant la PMSEE, dont le montant de rémunération est légèrement plus élevé.
PMSEE	Prime au Maintien des Systèmes d'Elevage Extensif ; aide conditionnelle entrant dans le cadre des dispositifs de MAE, couramment appelée « prime à l'herbe ». Dans le cadre de la renégociation des MAE en 1999, l'UE a poussé la France à la supprimer en raison de son insuffisance d'efficacité sur le plan environnemental. Elle a été remplacée en 2003 par la PHAE.
PORN	*Plan de Ordonación de los Recursos Naturales* (Plan de Gestion des Ressources Naturelles) ; créés par la loi de 1989, ce sont des instruments techniques, dotés de valeur juridique, destinés à évaluer l'état de conservation des écosystèmes et des ressources naturelles d'un territoire déterminé ; ils ne sont pas réservés aux seuls espaces protégés mais, par contre, la gestion de tout espace protégé doit théoriquement être effectuée en conformité avec un PORN référent.

POS / PLU	Document d'urbanisme prévu par la loi d'orientation foncière de 1967 fixant les règles et les servitudes d'occupation et d'utilisation des sols à l'échelle du territoire communal ; en application de la loi SRU de 2000, les POS sont progressivement remplacés par les PLU (Plans Locaux d'Urbanisme)
PRODER	*Programa de diversificación económica rural* (programme de diversification de l'économie rurale) ; opération mise en place en 1997 par le Ministère espagnol de l'Agriculture et de la pêche, sur le modèle des actions LEADER et destinée à des zones non couvertes par ce dispositif.
PRUG	*Plan Rector de Usos y Gestión* (Plan Directeur de Gestion et des Usages) ; outil de planification, d'abord prévu pour les parcs nationaux par la loi de 1975, mentionné pour la première fois dans le texte de création du Parc national de Doñana ; il a été redéfini par la loi de 1989 et intégré dans les législations de certaines autonomies. Le PRUG est désormais un document organisant à moyen terme (4 ans) la planification des activités et des aménagements à l'intérieur de certains espaces protégés, notamment les parcs nationaux.
RENPA	*Red de espacios naturales a proteger de Aragón* (Réseau des Espaces Naturels à Protéger d'Aragon) ; ses objectifs ont été définis par une étude réalisée entre 1987 et 1989 sur laquelle s'appuie la mise en place des nouveaux espaces naturels protégés en Aragon.
RTM	Restauration des Terrains de Montagne ; le service RTM fut créé en 1882 afin de conduire les opérations de reboisements et de génie civil pour la prévention de certains risques naturels (avalanches et ruissellements essentiellement).
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural ; sociétés anonymes qui ont d'abord eu pour mission la réalisation d'aménagements fonciers et la restructuration des terres. Depuis 1990, elles interviennent plus globalement dans les projets d'aménagement de l'espace et sont habilitées à conduire des opérations pour la protection de l'environnement.
SAM	Secteur d'Aménagement Montagnard ; créés en 1974, les SAM sont des zonages de programmation développant deux catégories d'actions : le développement de l'agriculture et l'amélioration des infrastructures et des équipements collectifs.
SAR	Schéma d'Aménagement Rural ; documents d'orientation établis à partir de 1960 dans des régions pilotes, souvent en crise ou problème de développement ; précèdent les PAR.
SEATM	Service d'Etude et d'Aménagement Touristique de la Montagne ; créé en 1964 sous l'appellation de Commission Interministérielle pour l'Aménagement de la Montagne, il œuvra essentiellement dans le cadre du Plan Neige puis fut véritablement officialisé en 1977 lorsqu'il s'intègre à la Directive Montagne et plus tard dans le processus de la Loi Montagne ; siège à Chambéry, deux antennes locales : Alpes du Sud et Pyrénées ; le SEATM a trois rôles principaux : ▪ études sur le développement touristique ▪ conseil auprès des collectivités locales, des élus et des représentants de l'Etat ▪ application de la Loi Montagne (le SEATM Pyrénées est par exemple le rapporteur des procédures UTN)
SEPANSO	Fédération des Sociétés pour l'Etude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest ; l'une des principales associations de protection de l'environnement dans le Sud-Ouest français.
SIME	Service Interdépartemental Montagne-Elevage ; structure annexe de la Chambre d'Agriculture de Languedoc-Roussillon, créée en 1983, qui intervient sur les départements pyrénéens : Aude et Pyrénées Orientales ; ses missions sont comparables à celles des fédérations départementales des autres départements pyrénéens.
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple, forme d'EPCI.
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique, forme d'EPCI.
SOAMP	Schéma d'Orientation et d'Aménagement du Massif Pyrénéen établi en 1977 par la DATAR.

SNPPF	Société Nationale pour la Protection des Paysages de France ; association créée dès 1901. Devenue la SPPEF : Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France.
SUAIAP	Service d'Utilité Agricole Interchambre d'Agriculture Pyrénées ; service technique commun des chambres d'agriculture des Pyrénées Atlantiques, Hautes Pyrénées, Haute Garonne et Ariège, créé en 1971, spécifiquement pour les problématiques de l'agriculture montagnarde.
UICN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature, couramment dénommée « Union pour la Nature » ; ONG fondée en 1948, en succession d'une première société internationale (l'OIPN) créée dans les années 1930, d'abord dénommée Union pour la Protection de la Nature. Ses objectifs sont la coopération internationale sur les questions de protection et de conservation ainsi que la promotion de l'éducation des publics et de la recherche.
UTN	Unité Touristique Nouvelle ; procédure instaurée en 1977 afin de veiller à la faisabilité économique, sociale et environnementale des projets d'équipement touristique en montagne ; la procédure a été déconcentrée au niveau des comités de massifs par la Loi Montagne en 1985.
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté ; créées en 1967, les ZAC sont des espaces acquis (ou dont l'acquisition est programmée) par une collectivité territoriale, ou éventuellement un établissement public, en vue de les aménager et de les équiper, afin de les concéder ultérieurement à des utilisations publiques ou privées.
ZEC	*Zona de Especial Protección* ; correspond à la ZSC française.
ZICO	Zone importantes pour la conservation des oiseaux : inventaire initié en 1985, sur la base duquel sont effectués les classements en ZPS.
ZEP	Zone Environnement Protégé ; ancienne classification de parcelles dans les documents d'urbanisme (POS) destinée à les prévenir de l'urbanisation.
ZEPA	*Zona Especial para la Protección de los Aves* ; correspond à la ZPS française.
ZPIU	Zone de Peuplement Industriel ou Urbain ; catégorie de classification des communes utilisée par l'INSEE.
ZPPAUP	Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager ; succède en 1993 aux ZPPAU (créées en 1986), inaugurant l'intégration de la dimension paysagère dans la conservation du patrimoine bâti et architectural. La ZPPAUP est un outil contractuel de protection, correspondant à un accord passé entre les services de l'Etat (ABF) et une collectivité territoriale, sanctionné par un arrêté préfectoral. Des prestations financières épaulent l'établissement de cette mesure, quoique souvent insuffisantes. En 2000, il existait 250 ZPPAUP.
ZPS	Zone de Protection Spéciale ; définies en application de la Directive communautaire Oiseaux de 1979, les ZPS ont pour objet de protéger les habitats de certaines espèces d'oiseaux sauvages notamment leurs aires de reproduction et d'hivernage. Il n'y a pas, comme pour les ZSC, de cadre procédurier et juridique défini par la directive, chaque état membre ayant la charge de mettre en place les dispositifs qu'il souhaite sous réserve de répondre aux objectifs de préservation. En France, ce sont essentiellement des dispositifs réglementaires (PN, RN, APCB), souvent préexistants, qui sont privilégiés pour les 118 ZPS déclarées début 2003.

ANNEXE 01
CHRONOLOGIE SIMPLIFIEE DE L'HISTOIRE DE LA PROTECTION DE LA NATURE DANS LES PYRENEES
(1918-2003)

1918 : Création du Parc national d'Ordesa qui, avec le Parc de La Montagne de Covagonda dans les Monts Cantabrique, inaugure les politiques de création d'espaces protégés en Espagne.

1920 : le massif de San Juan de la Peña devient le troisième site protégé d'Espagne sous l'appellation de *sitio natural de interés nacional*.

1921 : Gavarnie, premier site classé dans les Pyrénées françaises au titre de la loi de 1906.

1923 : En France, premier projet de parc national dans les Pyrénées.

1935 : Le Néouvielle devient la première "réserve naturelle" des Pyrénées, de statut privé ; sa vocation est alors essentiellement naturaliste.

1937 : Le Mont Valier, première réserve cynégétique.

1955 : Création du Parc national d'Aiguës tortas y Lago de San Mauricio, cinquième parc national espagnol.

1956 : XXIème Congrès de la Fédération Pyrénéenne d'Economie Montagnarde au cours duquel de nombreux intervenants plaident pour la mise en place d'espaces protégés de type parcs et réserves dans les Pyrénées.

1959 : le XXIIIème Congrès est spécifiquement consacré au thème de la protection de la nature dans les Pyrénées.

1961 : Première esquisse du parc national pour les Pyrénées occidentales présentée à Pau par un inspecteur des Eaux et Forêts, Pierre Chimits. Il est chargé, à la fin de l'année 1963, d'entreprendre la procédure de création du parc.

1965 : L'Association Ch. Flahaut énonce un projet de parc national dans les Pyrénées Orientales qui reste sans suite.

1967 : Création du Parc national des Pyrénées Occidentales.

1968 : Reclassement de la réserve du Néouvielle, première réserve naturelle pyrénéenne.

1970 : En Espagne, les opérations de reboisement du PFE s'intéressent désormais grandement aux sierras intérieures de la chaîne jusque là peu concernées par ces travaux.

1970 : Fermeture de la ligne ferroviaire transpyrénéenne Oloron-Canfranc suite à un petit incident technique, la SNCF saisissant l'occasion de clore ce tracé jugé déficitaire.

1973 : Lancement d'un projet de Parc national en Ariège. Création de la Réserve de la Massane.

1974 : Création du Commissariat à l'Aménagement des Pyrénées à l'initiative de la DATAR : il a alors compétence dans 878 communes (chef-lieu communal situé à au moins 600 m); Mission : gérer l'ensemble des mesures réglementaires et des fonds résultant de la politique de la montagne. A l'origine, 3 projets principaux : rattraper le retard en matière de services publics à la population, actions à caractère économique (pastoralisme et tourisme surtout), aides directes à la définition de politiques locales d'autodéveloppement. Autres réalisations :1992 : Projet Pyrénées pour le XI^{ème} Plan ; 1999 : Bilan économique et social des Pyrénées

1974 : Colloque franco-espagnol de Bayonne sur la protection de la nature dans les Pyrénées

1975 : Lancement du projet de parc national de la Haute Ariège ; constitution de l'Association pour la défense et le développement des Pyrénées ariégeoises, opposée à ce projet.

1975 : Fondation du FIEP en Béarn, association d'un genre nouveau, visant à la conjonction pastoralisme-sauvegarde de la grande faune.

1976 : Le Conseil de l'Europe délivre le Diplôme européen au PNP.

1977 : Création de la réserve de biosphère d'Ordesa-Viñamala, unique réserve de biosphère des Pyrénées.

1978 : Le Commissariat à l'Aménagement des Pyrénées présente son Schéma d'orientation et d'Aménagement des Pyrénées qui permet la mise en place d'un comité de massif, sous la présidence du Préfet de MP.

1980 : Enquête publique sur le parc national d'Ariège qui se solde par un refus.

1982 : Agrandissement du Parc national d'Ordesa.

1983 : Création du Parc naturel de Cadi-Moixeró par la Généralitat de Catalogne. Réalisation d'un plan d'action "Montagne" dans cette autonomie avec l'élaboration d'une loi sur la Haute Montagne.

1983 : Création de la Communauté de Travail des Pyrénées, dont l'existence juridique n'est pas reconnue par

les états français et espagnols ainsi que l'Union Européenne.

1984-1993 : Dans les Pyrénées-Orientales, création de dix réserves naturelles dont huit en zone de montagne.

1984 : Premier parc naturel en Navarre, celui de Señorio de Bértiz.

30/01/1985 : France et Espagne signent un accord de coopération en matière d'aménagement du territoire (accord DATAR-MOPU). Ce programme s'intéresse notamment aux problématiques du développement dans les Pyrénées. Une réunion et une évaluation des informations et des connaissances sont opérées dans les années qui suivent ; la synthèse est disponible à partir de 1989.

1986 : Création de la première association environnementaliste en Andorre, section de l'Association pour la Défense de la Nature (ADENA).

1987 : Création de nombreuses réserves naturelles en Catalogne et en Navarre.

1987-1990 : Création du parc de la Sierra y cañones de Guara.

1988 : Signature d'une charte de coopération PNP/PNOMP pour 10 ans, renouvelée en 1998.

1988 puis 1996 : Extension du Parc national d'Aiguës Tortes.

1989 : Colloque international "Pyrénées, montagne d'Europe" à Jaca.

1988 : Le Conseil de l'Europe délivre le Diplôme européen au PNOMP, seul espace protégé pyrénéen à le détenir à partir de 1991.

1990 : Création d'une association pour soutenir la création d'un parc naturel régional dans les Pyrénées Catalanes.

1991 : Etablissement des TDENS ; parmi les départements pyrénéens, seuls l'Ariège et la Haute-Garonne n'en mettent pas en place.

1991 : Le Diplôme européen du PNP n'est pas renouvelé.

1993 : A l'initiative de géographes, projet de création d'une "zone Internationale de protection et d'aménagement", centré sur l'Ariège et la Catalogne.

1993 : Projet d'un "Espace de protection et d'aménagement transfrontalier" visant à concevoir un espace touristique dans la zone Pallars-Couserans ; dans cette optique un projet de parc naturel international Pallars-Couserans est avancé sans suite.

1993 : L'ANEM (Association des Elus de Montagne), sous la présidence du pyrénéen A. Bonrepaux, soumet un Plan Montagne au gouvernement.

1993 : Embeyre, première réserve naturelle volontaire des Pyrénées françaises.

1993 : En Aragon, établissement par le Gouvernement autonome d'un Plan spécial de protection des Pyrénées visant à mieux définir et réglementer l'aménagement de ces secteurs (dix ans après la Catalogne).

1994 : Signature entre l'Ariège et Midi-Pyrénées des Contrats de Développement Territoriaux ayant vocation à promouvoir et dynamiser les territoires ruraux marginalisés.

1994 : Création de l'IPHB dans le Béarn, structure originale dans le massif s'intéressant au développement rural et à la protection de l'ours.

1994 : Tenue des Premières Rencontres Pyrénéennes pour l'Environnement et le Développement, à Andorre la Vieille.

1995 : Lancement d'une étude de préfiguration en vue de la création d'un Parc Naturel Régional "Cerdagne-Capcir-Haut Conflent".

1996/1998 : Le massif du Madrès-Coronat et les Quiés calcaires de la vallée de l'Ariège expérimentent la mise en œuvre de Natura 2000 dans les Pyrénées françaises.

1996 : Opération de réintroduction de l'ours brun dans les Pyrénées centrales

1997 : Inscription sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO du site transfrontalier "Pyrénées Mt Perdu, Cirques et Canyons".

1999 : Premier espace protégé andorran, le parc naturel de la Vall de Sorteny.

2000 : Deuxième étape de la procédure Natura 2000 en France avec l'élaboration des premiers documents d'objectifs.

2001 : Ebauche d'une loi "Pyrénées" en Aragon.

2002 : Esquisse d'un partenariat transfrontalier entre la DIREN Midi-Pyrénées et le *Consell comarcal* du Val

d'Aran dans le cadre de Natura 2000.

2003 : Etude menée à l'initiative du PNP et de la DATAR sur l'opportunité de constituer un réseau des espaces naturels protégés pyrénéens.

2003 : Création du parc naturel de l'Alt Pirineu en Catalogne, le plus vaste espace protégé pyrénéen doté d'une structure de gestion.

2003 : Rencontre des comités MAB espagnol et français afin d'envisager la création d'une grande réserve de biosphère transpyrénéenne.

ANNEXE 02
EVOLUTION COMPAREE DES CONTEXTES NATIONAUX FRANÇAIS ET ESPAGNOL EN MATIERE DE PROTECTION DE LA NATURE ET D'AMENAGEMENT DES ZONES DE MONTAGNE

Espagne	France
	1906 : Première loi sur les monuments naturels, dominée par une approche conservatoire et esthétique du paysage et du patrimoine. Les questions de conservation des ressources naturelles intéressent une partie des ingénieurs forestiers et les naturalistes. Ce mouvement est à l'origine de : 1912 : Réserve de Sept-Iles, première réserve foncière naturaliste 1913 : « Parc national de la Bérarde » dit aussi de l'Oisans dans les Alpes.
1916 : Loi sur les Parcs nationaux	
1927 : Décret explicitant la notion de Sites Naturels et de Monuments Naturels d'Intérêt National (SNIN et MNIN).	A partir de 1921 : Création des parcs nationaux dans les colonies
1931 : Loi sur la Protection des Ressources Naturelles	02/05/1930 : Loi sur la protection des monuments naturels et des sites ; deux niveaux de protection sont créés : l'inscription et le classement. Elle permet la création des premières zones protégées à des fins de conservation du patrimoine naturel sur le territoire métropolitain, dont l'origine ne soit privée (réserves de la SNAF par exemple) ou strictement sectorielle (forêts de protection de l'ONF).
1933 : **Ley de patrimonio historico-artistico**, sur les sites culturels d'intérêt historique et archéologique.	
1935 : Création du PFE investi de deux objectifs majeurs : gérer les biens domaniaux et diriger les opérations de reboisement	
1936 : Actes sur les sites pittoresques	1934 : Loi instituant les réserves de chasse.
1939-1940 : Démarrage des grands travaux de reboisement sous l'égide du PFE. Les parcs nationaux passent sous l'administration de la Direction générale des Forêts mais pas de planification jusqu'en 1975.	
10/03/1941 : Loi sur le PFE ; elle définit ses deux missions : gérer les biens domaniaux et diriger les opérations de reboisement.	1941 : Création du Conseil Supérieur de la Chasse, futur ONC.
20/02/1942 : Loi sur la pêche fluviale.	1946 : Création du Conseil National de Protection de la Nature qui dépend à l'époque du Ministère de l'Education
1954-1955 : La politique de création des parcs nationaux est relancée 1955 : **Loi d'administration locale** qui étatise les collectivités locales : contrôle rigide et centralisé des municipes de la part du gouvernement qui dirige vie socio-économique et planification.	
1957 : **Ley de Montes** ou Loi sur les forêts : décrit les forêts d'intérêt public ; une partie traite des modalités de la protection de la nature, des parcs nationaux et des sites ; un nouveau type d'espace protégé est créé, le monument naturel d'intérêt national.	1957 : Modification de la loi de 1930 qui institue l'outil **réserves naturelles :** espaces dans lesquels il sera désormais permis de définir des sujétions particulières pour la conservation des espèces. 1960 : Loi d'orientation agricole créant les parcs nationaux 1961 : Premier texte législatif sur la « zone montagne »
1962 : Un décret complète la **Ley de Montes** ; il concerne les opérations de reboisement et les mesures de conservation des forêts.	1963 : Premier PN selon la loi de 1960, la Vanoise dans les Alpes. 1964 : Création de la Commission Interministérielle pour l'Aménagement Touristique de la Montagne (CIAM) et du SEATM..
1966 ; 1970 ; 1973 : Lois sur la chasse et les réserves de chasse – 36 réserves nationales sont créées représentant plus d'un million et demi d'ha. Trois types sont créés : réserves nationales, sanctuaire national de chasse et refuge national de chasse.	1966 : Création du Ministère de l'Equipement. 1967 : **Lancement de la politique de rénovation rurale.** Décret créant les parcs naturels régionaux 1969 : Premier PNR 1970 : Création d'une Direction Générale de la Protection de la Nature au Ministère de l'Agriculture. 08/06/1970 : Décret de création des Plans d'Aménagement Ruraux, documents devant servir de cadre aux décisions de l'administration (valeur indicative), et cherchant à favoriser la

	participation des acteurs locaux et l'édification de réseaux de coopération.
1971 : Réorganisation institutionnelle du Ministère de l'Agriculture ; disparition du PFE et création de l'I.CO.NA.	1971 : Création d'un Ministère de l'Environnement ; prend en charge une partie du réseau des espaces protégés. Les ADPN sont reconnues d'utilité publique. Le CIAM est remplacé par le SEATM.
	1972 : Loi du 03/01 sur l'agriculture de montagne ; crée les régions d'économie montagnarde à prédominance pastorale et de nouveaux outils de gestion (AFP et GP).
	1974 : Lancement du programme de réalisation des schémas d'orientation et d'aménagement des massifs de montagne.
02/05/1975 : **Loi sur les espaces naturels protégés** ; elle redéfinit les outils : parcs nationaux, parcs naturels, site naturel d'intérêt national et réserve intégrale d'intérêt scientifique ; elle aborde également la question de la planification, notamment dans les parcs, et l'intégration de ceux-ci dans leurs environnements socio-économiques. Un programme prévoit d'étendre la superficie classée en parc national de 90 000 ha à 156 000 ha.	10/06/1976 : Loi sur la protection de la nature. Elle définit notamment le nouveau régime des réserves naturelles et crée les APB. Apparition dans les POS des zones ND, zones inconstructibles pour des motifs de protection de l'espace communal. L'environnement est ainsi désormais pris en compte dans les POS.
1977 : Décret instituant les parcs naturels et les plans de gestion des parcs, sous le contrôle d'approbation de l'I.CO.NA.	1977 : Création d'un nouvel outil : l'arrêté préfectoral de protection de biotope, dont l'objectif vise des intérêts écologiques strictement établis et limités : les APPB sont donc des instruments sectoriels, spatialement limités, liés au souci de préservation du milieu de vie (bief de rivière, falaises rupicoles, etc.) d'une ou plusieurs espèces.
1978 : Tenue du premier séminaire des parcs nationaux. Dans les années qui suivent, l'I.CO.NA. lance un programme visant à doter tous les parcs nationaux de centres d'interprétation de manière à affirmer la vocation éducative et pédagogique de ces structures.	22/11/1977 : **Directive sur l'aménagement et la protection de la montagne** ; Premières réserves de biosphère en France.
	22/07/1978 : Convention ONF-ME-MA sur les Réserves biologiques domaniales
	1981 : Création de l'outil Réserve biologique domaniale intéressant les espaces forestiers et/ou les espaces domaniaux gérés par l'ONF. Dans les Pyrénées, l'outil sera peu utilisé : six en tout.
30/06/1982 : **Ley de agricultura de montaña**.	
15/10/1982 : Décret instituant les réserves biologiques nationales (ICONA). L'Espagne ratifie la Convention Ramsar et la *World heritage convention*. 10 sites sont désignés au titre du programme MAB.	1982 : Le Ministère de l'Environnement lance le programme ZNIEFF. En ce qui concerne les Pyrénées, la totalité des résultats ne sera disponible qu'en 1989.
	1982 et 1983 : Les Lois de décentralisation viennent compliquer les rapports entre protection et aménagement.
1983 : En Catalogne, lois autonomiques de mars sur la planification territoriale : mise en place de plans sectoriels : un pour l'ensemble de la CA et un plan pour chaque comarque. La Catalogne met parallèlement en place une politique spécifique concernant les zones de montagne avec sa loi de la Haute Montagne. En conséquence, des documents de prospective locale, les *planes comarcales de montaña*, sont peu à peu élaborés et approuvés entre 1989 et 1990. Ils concernent les 10 comarques pyrénéennes.	
	1984 : Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement remplacent les PAR. L'initiative appartient désormais aux communes et non plus à l'administration.
1984 : Le processus de transfert de compétences aux autonomies est achevé.	
1985 : **Ley de Patrimonio historico español** sur les sites d'intérêt culturel 13/06/1985 : Catalogne : **Ley de espacios naturales**, texte fondamental sur la conservation de la nature en Catalogne ; institue le Plan des espaces d'intérêt naturel, approuvé en 1992 : 145 espaces protégés y sont inclus (concernent 636 000 ha, soit plus de 20 % du territoire de l'autonomie) ; 52 concernent la zone pyrénéenne et prépyrénéenne (soit 51 % de la superficie des territoires concernés !).	**1985 : Loi Montagne** En matière de développement local et de pouvoir de décision, elle rétablit le rôle stratégique des communes dans l'aménagement du territoire : les élus seront désormais majoritaires dans les institutions propres à la montagne : comités de massif, Conseil National de la Montagne, etc. En matière de conservation du patrimoine naturel, elle pose certaines restrictions réglementaires dans les instruments de gestion de l'occupation du sol (zone d'inconstructibilité des 300 m autour des plans d'eau de moins de 1000 ha ; continuité de l'urbanisation, limitation des routes en zone surpa-forestière, etc.)

	Réforme de la taxe départementale des espaces naturels sensibles (qui trouve son origine dans la taxe des espaces verts de 1961), permettant aux départements qui le souhaitent de financer l'acquisition et la gestion d'espaces naturels dits "sensibles".
1986 : L'Espagne ratifie la Convention de Berne. Loi autonomique d'aménagement du territoire en Navarre. 1987 : En Navarre, loi sur la protection et l'aménagement du territoire instituant deux autres catégories d'espaces protégés : aires naturelles et réserves naturelles partielles. 1988 : En Catalogne, création d'une Agence de développement pour les comarques de montagne destinée à apporter un soutien technique aux initiatives locales. 1989 : **Loi sur la Conservation de la Nature** ; elle crée une Commission nationale pour la protection de la nature ; elle définit quatre types d'espaces protégés : parcs nationaux, réserves naturelles, monuments naturels et paysages protégés ; des confusions demeurent notamment dans la répartition de compétences et d'habilités entre l'Etat et les communautés autonomes. Outre l'objectif de conservation, elle pose le principe d'autres affectations aux espaces protégés selon les cas : culturelle, pédagogique, esthétique, scientifique et ludique. A ces fins, la loi définit les **zones périphériques de protection** et **les aires d'influence socioéconomique**, notamment pour les parcs nationaux. En matière de planification, elle institue les Plans d'aménagement des ressources naturelles (PORN) afin d'améliorer la prospective et l'efficacité des objectifs de conservation. Enfin, la loi réserve la gestion des parcs nationaux à l'Etat. Les CA reçoivent la gestion des autres ENP ainsi que la possibilité de créer de nouveaux outils sous leur administration propre et donc d'élaborer des lois des autonomies sur les espaces naturels protégés. 1990 : Achèvement du **Plan Territorial Général en Catalogne.** Les Plans *comarquaux* de montagne sont approuvés et planifient leur action pour la période 1990/1994.	1986 : Création de l'outil des réserves biologiques forestières pour l'application de ce dispositif en propriété non domaniale, à l'initiative des propriétaires. 1990 : Création d'outils pour les collectivités territoriales : les **plans municipaux et départementaux d'environnement**. 1991 : Les DIREN se détachent des DRAE. Révision des statuts des réserves de chasse et de faune sauvage.:
1992 : Loi organique reconnaissant aux autonomies la possibilité de développer des normes additionnelles à la législation nationale sur les aspects de la protection des milieux et de l'environnement. 13/03/1992 : Création en Aragon d'un Conseil de Protection de la Nature (CPN), organisme notamment chargé de préfigurer de nouveaux espaces protégés dans l'autonomie. Nov. 1992 : En Aragon, **ley de Ordenación del territorio** 1992 : Programme INTERREG I France-Espagne sur la coopération transfrontalière 1993 : **Ley de comarcalización en Aragon.** L'Aragon met en place un Plan Spécial de Protection des Pyrénées, réglementation qui vise à définir l'aménagement des territoires pyrénéens. Navarre : loi forale protection et gestion de la faune et de ses habitats. 1995 : Transcription de la Directive Habitats en droit national. 1996 : Création du Ministère de l'Environnement 25/02/1997 : le Gouvernement d'Aragon ratifie la première liste de sites proposés au titre du réseau Natura 2000 pour la région alpine (intégralement située dans les Pyrénées) : 13 sites pour un total de 115 293 ha.	1992 : **Loi ATR** (Administration Territoriale de la République) qui traite notamment la question de l'intercommunalité (elle crée les communautés de communes et révise les districts) et de la gouvernance locale, reconnaît aux EPCI des compétences en matière d'aménagement de l'espace. 1992 : Programme INTERREG I France-Espagne sur la coopération transfrontalière 1993 : **Loi "Paysage"** Renforcement juridique du statut des Parcs Naturels Régionaux qui ne sont plus des outils **exclusivement** contractuels, les Chartes établies entre partenaires ayant désormais valeur juridique et s'imposant aux documents d'urbanisme. 1995 : **Loi "Barnier" renforçant la protection de la nature** ; **LOADT dite Loi "Pasqua"**. Dans le PN des Ecrins, réunion de représentants des espaces protégés alpins, prélude à un réseau actif des ENP alpins dans le cadre de la Convention alpine. 1997 : "Aménagement du territoire" et "Environnement" sont réunis au sein d'un même ministère.

Loi de 1997 : Modification de la loi de 1989, notamment sur le statut des parcs nationaux.	
	1999 : Conseil National de la Montagne d'Ax-les-Thermes où est entériné le principe d'une révision de la Loi Montagne 1999 : **LOADDT dite Loi "Voynet"** qui poursuit la politique des « Pays », met en place les Schémas de service collectif aux espaces ruraux ainsi qu'un Fonds de Gestion des Milieux Naturels, notamment utilisé pour le financement de Natura 2000. 09/07 Loi d'Orientation Agricole **: vise à concilier développement de l'agriculture et les autres missions de l'agriculture (gestion de l'espace, environnement)** **Mise en place de nouveaux outils dont le CTE.**
02/05/2000 : le Gouvernement d'Aragon ratifie la nouvelle liste de sites proposés au titre du réseau N2000 pour la région alpine : 23 nouveaux sites sont inscrits (118 875 ha) ; le total s'élève donc à 36 sites pour 234 168 ha pour l'essentiel situés dans les Pyrénées qui totalisent 209 000 ha soit 60 % du territoire pyrénéen aragonais.	**07/09/2000 : validation du** Plan de Développement Rural National **par la Commission Européenne.** **12/2000 : Loi SRU** (Solidarité et Renouveau Urbain) qui renforce les compétences des collectivités locales, surtout les communes, en matière de planification de l'urbanisme. Elle introduit également des modifications à la Loi Montagne. 04/2001 : Transcription de la Directive Habitats en droit interne. 13/04/2001 : l'Association « Coordination nationale Natura 2000 » dépose une requête auprès du Conseil d'Etat « d'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 15/07/1999 » concernant la transmission des sites Natura 2000. 22/06/2001 : le Conseil d'Etat prononce une annulation partielle concernant les 534 premiers sites des 1 100 transmis ; motif : n'ont pas bénéficié de la même procédure de consultation que celle prévue par l'ordonnance de 1999. 11/09/2001 : La Cour de Justice Européenne condamne la France pour manquement à l'application de la directive Habitats (notamment insuffisance de propositions de sites). **02/2002 : Loi relative à la démocratie de proximité** permettant la déconcentration de la procédure de création de réserves naturelles au niveau régional.

ANNEXE 03

TABLEAUX SYNOPTIQUES DES OUTILS DE PROTECTION DE LA NATURE DANS LES PYRENEES

Outil	Type UICN	Instruction/ Désignation	Régime juridique	Procédure de création	Durée du classement	Document de planification	Gestionnaire	Commissions consultatives
FRANCE								
Parc national	II	DPN	Loi de 1960	Décret en Conseil d'Etat	Illimitée sauf procédure de déclassement	Programme d'aménagement (5 ans)	Etablissement public doté d'un Conseil d'Administration	Comité scientifique (1)
Réserves naturelles classées	III ou IV	DPN	Adt Loi de 1930 Loi de 1976	Décret ministériel ou Décret en Conseil d'Etat	Illimitée sauf procédure de déclassement	Plan de gestion	Gestionnaire agréé (association, fondation, conservatoire)	CCG CS (2)
Réserves naturelles volontaires	IV	DIREN et Préfet de département	Loi Protection de la nature de 1976	Arrêté préfectoral	6 ans	Plan de gestion facultatif	Propriétaire	CCG CS (2)
Réserves naturelles régionales	IV	Conseil Régional	Loi de 2002 Démocratie de proximité	Délibération du Conseil régional ou décret en CE	6 ans			CSRPN
Réserve biologique dirigée (domaniale ou forestière)	IV	Directions territoriales interrégionales de l'ONF	Convention du 03/02/1981 Convention du 14/05/1986 Loi du 3/1/1991	Arrêté interministériel ME/MA	Illimitée	Plan d'aménagement forestier Rapport de gestion quinquennal	ONF	Comité scientifique consultatif (2)
Réserve biologique intégrale	Ib	Directions territoriales interrégionales de l'ONF	Convention du 03/02/1981 Convention du 14/05/1986 Loi du 3/1/1991	Arrêté interministériel ME/MA et avis du CNPN	Illimitée	Plan d'aménagement forestier Rapport de gestion quinquennal	ONF	Comité scientifique consultatif (2)
Réserve de chasse et de faune sauvage	IV	FD Chasse DDAF ONF (RDCFS)	Arrêté du 23/09/1991	Arrêté préfectoral	6 ans	Plan de chasse ou Plan de gestion cynégétique facultatifs	Propriétaire du droit de chasse	
Réserve nationale de chasse et de faune sauvage	IV	DPN	Arrêté du 23/09/1991	Arrêté ministériel ME	6 ans au minimum	Plan de gestion théorique	Organisme habilité (ONCFS, ONF)	Comité directeur (3)
Site classé	V	CDSPP	Loi de 1930 Décrets du 13/06/1969 15/12/1988	Arrêté ministériel ou Décret en Conseil d'Etat	Illimitée sauf procédure de déclassement	Néant ("cahiers de gestion" facultatifs)	Néant	Avis des CDSPP et des ABF

Outil	Type UICN	Instruction/ Désignation	Régime juridique	Procédure de création	Durée du classement	Document de planification	Gestionnaire	Commissions consultatives
ESPAGNE								
Parque nacional	II	Loi des Cortès generales	Aragon (Loi 1998)	Loi des Cortès d'Aragon	Illimitée	PRUG (6 ans max.)	CMG+ Equipe technique	Patronato
			Catalogne (Loi 1985)	Loi du Parlement de Catalogne		PRUG (6 ans max.)	Generalitat (DME) + Equipe technique	Patronato
Parque natural	V	CCAA	Aragon	Loi des Cortès d'Aragon	Illimitée	PRUG	Consejo de dirección	Patronato
			Catalogne	Décret de la Generalitat		Plan especial de protección		Junta ou Consell
			Navarre	Loi forale		PRUG	Variable	
Reserva natural integral	Ib	CCAA	Aragon (loi de 1998)	Loi des Cortès d'Aragon		Plan de conservación		
			Catalogne (loi de 1985)	Loi du Parlement		Programma anual de gestión		
			Navarre (loi de 1987)	Loi forale		PRUG		
Reserva natural dirigida	IV	CCAA	Aragon (loi de 1998)	Loi des Cortès d'Aragon		Plan de conservación		
Reserva natural	IV	CCAA	Navarre (loi de 1987)	Loi forale		PRUG		
Reserva parcial	IV	CCAA	Catalogne (loi de 1985)	Décret de la Genaralitat		Programma anual de gestión		
Enclave natural	IV	CCAA	Navarre (loi de 1987)	Décret foral		PRUG		
Reserva nacional de caza	V	Etat/ Autonomie	Compétences transférées aux autonomies	Lois de 1966 et 1970			Directeur désigné	Junta directora
Monumento natural	III		Aragon	Décret du Gouvernement		Plan de protección	Directeur désigné	Patronato
			Navarre	Décret foral			DGMA	
Paisaje protegido	V		Aragon	Décret du Gouvernement		Plan de protección	Directeur désigné	Patronato
			Navarre	Inscription au plan urbanistique municipal			DGMA	
Paratge natural d'interès nacional	IV	Autonomie	Catalogne (loi de 1985)	Loi du Parlement de Catalogne		Programma anual de gestión	Néant	Junta directora
ANDORRE								
Parque natural	V	Parroquía		Ordonnance paroissiale		PORN + PUG	Paroisse	Comité consultatif
Vedat de caça	V	Consell General		Loi chasse de 2000		PUG	Commission technique	

Procédures déterminées à l'échelon national

Procédures déconcentrées

Procédures déterminées à un échelon infranational

TABLEAU SYNOPTIQUE DES OUTILS CONTRACTUELS DE LA PROTECTION DE LA NATURE DANS LES PYRENEES

Type UICN	Appellation	Instruction	Régime juridique	Procédure de création	Durée du classement	Document de planification	Gestionnaire	Commissions consultatives
V	Parc naturel régional	Conseil régional	Décret de 1967 Loi de 1993 Circulaire du 5/5/1995	Décret ME	10 ans	Charte constitutive	Structure agréée par la charte : syndicat intercommunal, fondation, etc.	
V	Opérations Grands Sites (1)	DIREN	Appliqué selon les cas : ▪ sites classés ▪ ZPPAUP	Agrément	Durée du programme (3 ans en moyenne)	Programme d'actions	Comité de pilotage + Opérateur désigné (syndicat mixte, communauté de communes, etc.)	
VI	Zone spéciale de conservation	DIREN + Opérateur technique désigné	Directive HFF de 1992 (rév. en 1995) Décrets de 2001	Arrêté préfectoral	Evaluation prévue à échéance du DOCOB (6 ans)	Document d'objectifs	Structure désignée par le DOCOB (4)	Comité de pilotage
VI	Zone de protection spéciale (3)	DIREN + Opérateur technique désigné	Directive OISEAUX de 1979 Décrets de 2001	Arrêté préfectoral	Evaluation prévue à échéance du DOCOB (6 ans)	Document d'objectifs	Structure désignée par le DOCOB (4)	Comité de pilotage
OUTILS RELEVANT DE DISPOSITIFS INTERNATIONAUX								
VI	RESERVE DE BIOSPHERE (5)	Comité MAB national (UNESCO)	Cadre statutaire "Stratégie de Séville" 1996	Certificat de l'UNESCO	Théoriquement illimitée		Structure de coordination ou, plus généralement, organisme ayant demandé le classement (parcs, réserves, syndicats mixtes, etc.)	
V	SITES DU PATRIMOINE MONDIAL	ICOMOS / UICN	Convention de 1972	Inscription sur la liste du Patrimoine Mondial	Procédure de déclassement	Plan de gestion		

Notes

(1) **Opérations Grands Sites** : bien que l'intervention pour la réhabilitation paysagère constitue le fondement d'une OGS, d'autres domaines de la protection de la nature peuvent y être associés sous la forme d'actions contractualisées ou d'engagements collectifs.

(2) **Sites du Réseau Natura 2000** : ils ne sont pas présentés dans l'éventail des mesures réglementaires en raison du caractère complexe de leur statut juridique. Rappelons que théoriquement, l'application des deux directives européennes de préservation du patrimoine naturel ne pose aucun jalon sur l'existence pratique des sites du réseau, si ce n'est que leur création doit être entérinée par la Commission ; selon les modalités d'application propres à chaque pays, les sites en question seront montés soit à partir d'outils de type réglementaire, soit dans le cadre de programmes d'actions contractualisées.

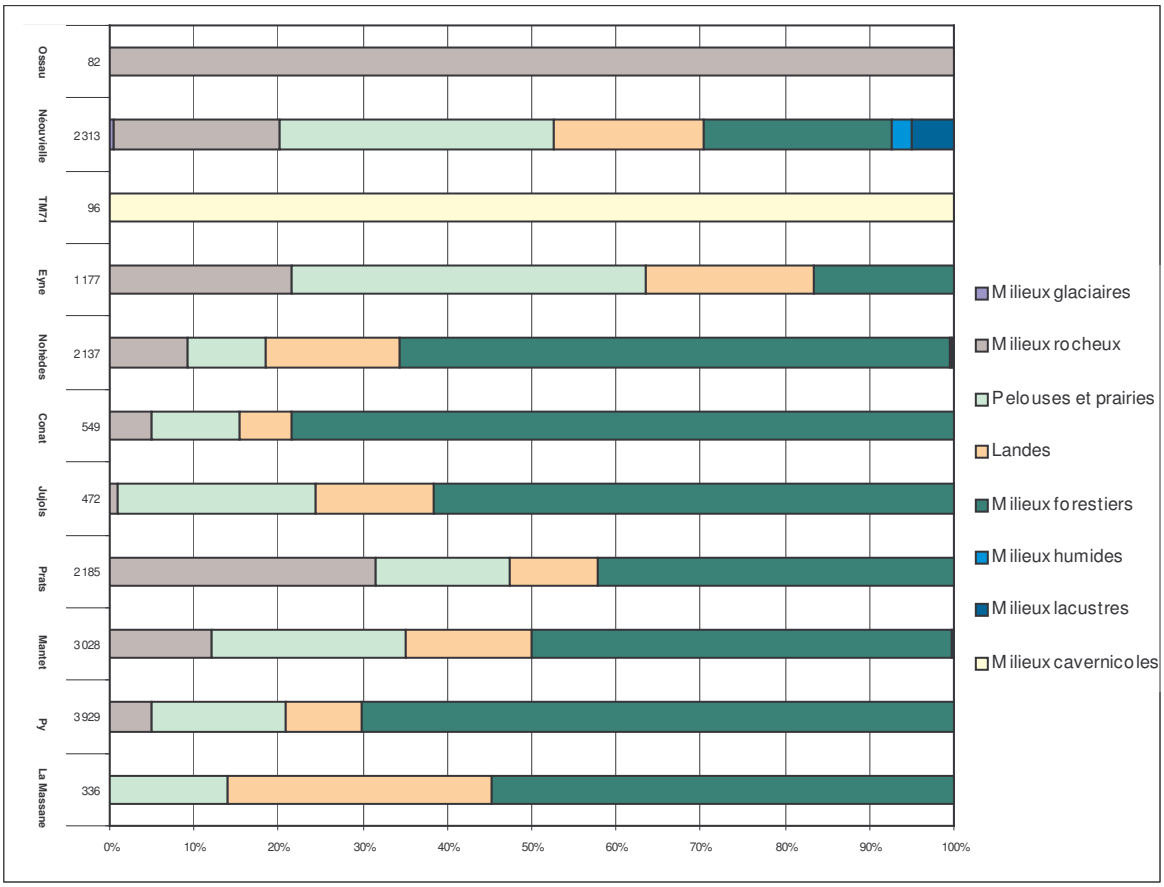
(3) **Les Zones de Protection Spéciale** : Historiquement antérieures à la démarche Natura 2000, leur désignation a souvent été effectuée sur des espaces déjà gérés au titre de la protection de la nature ou bien a entraîné la création d'espaces naturels protégés de type réglementaire (réserves naturelles notamment), ce qui était fortement recommandé par la Directive Oiseaux de 1979. En France, la circulaire du 05/05/2002 a entériné la conduite d'une démarche de type contractuel (DOCOB) sur les ZPS, ce qui ne devrait pourtant pas remettre en cause l'existence et donc le fonctionnement des espaces naturels protégés réglementaires qui ont été créé dans les circonstances de l'application de la Directive Oiseaux.

(4) **Documents d'objectifs** : A ce jour, le problème de la désignation des organismes responsables de la gestion des actions contractualisées dans le cadre de contrats Natura 2000 reste non résolu.

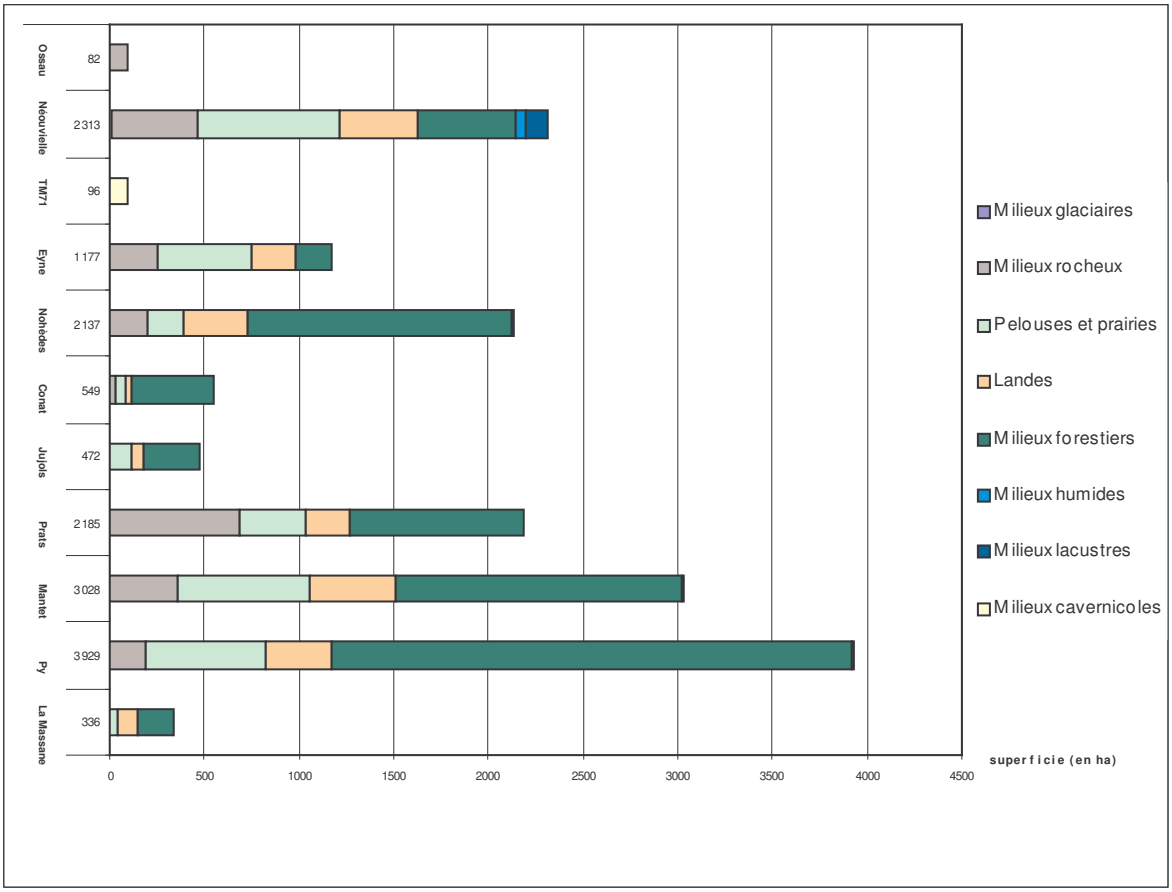
(5) **Réserves de biosphère** : la grande majorité des réserves de biosphère est constituée à partir d'un noyau bénéficiant d'une protection de type réglementaire, lequel devient généralement l'aire centrale de la réserve.

ANNEXE 04

REPARTITION DES MILIEUX BIOGEOGRAPHIQUES (RESERVES NATURELLES PYRENEENNES DU VERSANT FRANÇAIS)



REPARTITION DES TYPES DE MILIEUX BIOGEOGRAPHIQUES RAPPORTEE A LA SUPERFICIE DES RESERVES



ANNEXE 05 - TYPOLOGIE DES SITES NATURELS CLASSES DANS LE MASSIF PYRENEEN

Nom du site	Type	Date du classement	Procédure de classement	Caractère principal du site	Motivations particulières	Aménagements ultérieurs au classement
Grands ensembles de haute montagne ***Ensembles de grande dimension (plusieurs milliers d'ha)***						
Gavarnie	HV	1921	AM		Protection contre les projets d'aménagements hydroélectriques	Equipements hydroélectriques Station de sports d'hiver Routes d'altitude Urbanisation diffuse
		1941	DM	Pittoresque / Artistique	Délimitation du site	
		1997	DCE (2)	Pittoresque	Gestion intégrale du site (intégration des propriétés privées)	
Massif du Canigou	M	1941 1983	AM DCE (1)	Pittoresque	Eviter l'urbanisation du sommet ; limiter l'équipement du massif	Construction de pistes
Bassin du gave de Cauterets	HV	1928	AM		Protection contre les projets d'aménagements hydroélectriques	Station de sports d'hiver Routes d'altitude Urbanisation
Bassin du Bastan	HM	1932	AM	Pittoresque	Accompagner le développement de la station de Barèges	Station de sports d'hiver Urbanisation
Les Bouillouses	HM	1976	DCE (1)	Pittoresque	Protection du massif du Carlit : prévenir l'extension du domaine skiable de la station de Pyrénées 2000	Aménagements sanitaires et de pompage ; Equipements hydroélectriques ; Petite voirie
Vallée du Rioumajou	HV	1979	DCE (1)	Pittoresque	Caractère scientifique Stratégie de conservation des "derniers ensembles naturels"	
Oule-Pichaleye	HM	1983	DCE (1)	Pittoresque	Gérer l'extension du domaine skiable de la station de St Lary	
Etangs de Camporells	HM	1984	AM	Pittoresque	Protection du massif du Carlit : prévenir l'extension du domaine skiable des stations des Angles et de Formiguières	
Hospice de France	HV	1991	AM	Pittoresque / Historique	Stratégie de conservation des "derniers ensembles naturels"	
Etangs du Lanoux	HM	1993	AM	Pittoresque	Compléter la protection du massif du Carlit	
Haute vallée du Louron	HV	1998	DCE (3)	Pittoresque / Scientifique	Protection contre l'aménagement de lignes de transport EDF à très haut voltage	
Panoramas paysagers des étages montagnard et alpin *Sites variés, de taille moyenne à importante (quelques centaines à plus de mille ha)*						
Plateau d'Arbesquens	PA	1927	AM		Accompagner le développement de la station de SuperBagnères	Urbanisation Equipements pour les sports d'hiver
Plateau de Bious-Artigues	PA	1937	AM	Pittoresque	Attrait touristique	
Lacs et rives d'Oo	PA	1927	AM		Attrait touristique	Equipements hydroélectriques
Vallon d'Estibère	HM	1951	AM	?	Motivation scientifique	
Vallon du Soussouéou	HM	1995	DCE	Pittoresque	Eviter l'extension des stations d'Artouste et de Gourette et une urbanisation éventuelle Caractère scientifique affirmé	
Panoramas paysagers de haute et moyenne montagne (cols, cirques, pâturages) *Sites de taille moyenne peu importante (quelques dizaines d'ha) sauf pour les grands panoramas (Tourmalet, Montségur)*						
Col des Ares	PA	1927	AM	?	Attrait touristique	
Col de Portet	PA	1927	AM		Attrait touristique	
Lacs du port de Venasque	PA	1931	AM	-	Attrait touristique	Prises d'eau
Cirque de Gourette	PA	1937	AM	Pittoresque	Préserver le caractère paysager produit par les activités traditionnelles	Equipements pour les sports d'hiver ; Urbanisation
Col du Tourmalet	PA	1942	AM	-	Accompagner le développement de la station de La Mongie	Equipements pour les sports d'hiver ; Urbanisation
Col d'Aspin	PA	1942	AM	-	Attrait touristique	
Col de Peyresourde	PA	1942	AM	-	Contrepartie aux aménagements des stations des Agudes et de Peyresourde	

Vallée du Valentin	PA	1959	AM	Pittoresque	Limiter l'extension de l'urbanisation depuis la station de Gourette	Urbanisation
Nom du site	Type	Date du classement	Procédure de classement	Caractère principal du site	Motivations particulières	Aménagements ultérieurs au classement
Cirque de Cagateille	HM	1993	DCE (1)	Pittoresque	Eviter l'extension de la station de Guzet-neige	Refuge de montagne
Paysage de moyenne montagne						
Massif de la Rhune	M	1980	DM	Pittoresque	Pression importante sur le massif	Constructions résidentielles et de bâtiments d'exploitation ; aménagements routiers et touristiques
Bassin de la Baillaury	MM	2003	DM	Pittoresque	Pression foncière importante	
Paysages minéraux ***Sites de taille réduite sauf cas particulier***						
Gorges de la Carença	PA	1927	AM		Attrait touristique	
Moraine de Garin	P	1927	AM			
Gorges de Galamus	PA	1927	AM		Attrait touristique	
Gouffre d'Enfer	PA	1927	AM	Pittoresque / Artistique	Attrait touristique	Equipements hydroélectriques
Gorges de la Frau	PA	1944	AM	?	Attrait touristique	
Défilé de Pierre-Lys et St Martin	PA	1946	?	?	Attrait touristique	
Gouffre d'Esparos	G	1987	DCE Arrêté de gestion	?	Eviter la dégradation du site en accompagnant son exploitation touristique	
Défilé d'Esques	P	1999	DCE (1)	Pittoresque	Eviter l'augmentation de gabarit de la RN 114	
Milieux cavernicoles						
Grotte de Chaq	G	1927	AM			
Cours souterrain de l'Arize	G	1943	AM	Pittoresque/ Historique	Site historique (Mas d'Azil)	
Grotte la Cigalère	G	1981	AM	Scientifique / Esthétique	Eviter la dégradation du site par une fréquentation trop importante	
Grottes du réseau A. Lachambre	G	1985	DCE (1)	Scientifique / Pittoresque	Eviter la dégradation du site par une fréquentation trop importante	
Grottes de l'Aguzou	G	1990	AM	Scientifique / Pittoresque		
Paysages d'eau vive						
Cascade du Garet	P	1927	AM		Attrait touristique	
Cascade du Sériail	P	1927	AM		Attrait touristique	
Cascade de Juzet	P	1931	AM	Pittoresque	Attrait touristique	
Ruisseau de la Glère / Cascade des Demoiselles	P	1931	AM	Pittoresque	Attrait touristique	Prises d'eau
Cascade Sidonie	P	1931	AM	Pittoresque	Attrait touristique	
Paysages historiques						
Chemin de la Mâture et Fort du Pourtalet	P	1997	AM	Artistique / Historique		
Environs de Montségur	PA	2001	DCE (1)	Pittoresque / Historique		

AM : Arrêté ministériel
DM : Décret ministériel
DCE : Décret du Conseil d'Etat
Mentions indiquées sur le décret :

(1) Absence de consentement de certains propriétaires
(2) Absence de consentement des propriétaires
(3) Absence de consentement des propriétaires: ce qui est curieux compte tenu du rapport d'enquête publique indiquant l'accord de tous les propriétaires à la procédure de classement.

Typologie des sites classés :

SITES NATURELS (ensembles paysagers)
HV : Paysage haute vallée
HM : Paysage de montagne alpine et haute montagne
MM : Paysage de moyenne montagne méditerranéenne
M : Massif
G : Réseau cavernicole

MONUMENTS NATURELS
P : Elément ponctuel
PA : Panoramas paysagers

ANNEXE 06 - REGIMES REGLEMENTAIRES DANS LES ESPACES NATURELS PROTEGES PYRENEENS

Outils	zones	AGR	SYL	TEL	HE	TVX	CHA	PEC	CUE	COL	BV	RAN	SPO	VOL	CIR	DVG	Type
Parcs nationaux																	
PN Pyrénées		A°	A° (1)	R	L (2)	R (3)	I	R	R		R	A	L	R	R	R (4)	P2
PN Ordesa y Monte Perdido	ZR	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	R	I	I	P4
	ZUR et ZM	R	I	I	I	R (5)	I	I	R	I	L	R	R	R	R	R	P3
	ZPP																PP2
PN Aiguëstortes	ZR	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	P4
	ZUR	R	I	I	I	I	I	I	I	I	I	R	R	R	-	R	P3
	ZUM	R	L (6)	R	R(6)	R (5)	I	I	I	I	R	R	R	R	R	R	P2
ZPP PN Aiguëstortes	ZRI	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	-	I	P4
	ZEIEP	A°	I	R	I	I	A°	R	R	I	R	L	R	R	R	R	P2
	ZPE	A	A	R	R	R	A	R	R	I	R	A	R	R	R	-	P1
Parcs naturels																	
PNA de la Garrotxa		A°	A°	R	R	R	R				R				R		P1
PNA Cadí-Moixeró		A	R	R		R	R (7)	R				A	R		R		
PN Sierra y cañones de Guara	ZR et ZUL	R	I	I	I	I (8)	I	L			I	A	R / L		-		P3
	ZC et ZPP	R	R	R	I	R (8)	L	L	R	I	R	A	R / L		R		P1
PNA Posets-Maladeta			R	I		R	R (7)			I	R		R		R		P1
PNA Señorio de Bértiz		R	R	I	I	R	I	I	I	I	I	L	L	-	I	L	P3
PNA Urbasa y Andia	PRUG	R	R				A	A									P1
	Junta																P1
PNA Vall de Sorteny		L	R	L	I	R	A	A	R	I	R	R	R	-	R	-	P2
Réserves naturelles et assimilés																	
RI navarraises		I	I	I		I	I	I	I		I	I	I		I	I	P4
RN navarraises		R	R	I		I	R				I	R	R		I		P3
Enclaves		R	R	I		R	I				I		I				P3
APFS			R	I		R							I				P2
Réserves de la Garrotxa		R	R	I	R	R			I		I				R		P2
RNP l'Albera				I		I (9)									L		P1
Néouvielle		R	R	I (10)		R(11)	I	R(12)	L	I	R	L	L	R	R	L	P2
Ossau				I		L	R(13)		I	I		L		R		L	P3
La Massane		R	R	I		R	I	I	I	I	I	L			R	R	P2
Py		A	A°	R		R(14)	R(12)	A°	L	I	R	L		R	R	L	P2
Mantet		L	A°	R		R(14)	R(12)	A°	L	I	R	L		R	R	L	P2
Nohèdes		L	A°	R		R(14)	R(12)	A°	L	I	R	L		R	R	R(15)	P2
Conat		L	A°	R		R(14)	A°	A°	L	I	R	L		R	R	R(15)	P1
Jujols		L	A°	R		R(14)	A°	A°	L	I	R	L		R	R	R(15)	P2
Prats-de-Mollo		L	A°	R		R(16)	A°	A°	L	I	R	L		R	R	L	P1
Eyne		L	L	R		R(14)	R(12)	R	L	I	R	L	L		R	L	P1
Grotte du TM 71		R	R	I		I				I	I	R					P3
Aulon		R(17)	A°	I		R	A°	A°	R	I	R				R	R	P1
Nyer		R(17)	A°	I		R(18)	A°	A°	R	I	R	L	R(19)	R	R	R	P1
Pibeste		R(17)	A°	I		R	A°	A°	R	I	R		R(20)	R	R	R	P1
Embeyre		A°	R(21)			R(22)	R(12)		A		I	R(23)	I		R	I	P1
Réserves de chasse																	
Orlu		-	-	-	-	-	I	-	-	-	I	R	-	-	L	L	PP1
Mont Valier		-	R	-	-	-	R	-	-	-	-	-	-	-	-	-	PP1
Monumentos naturales																	
Pedraforca		A	A	I		R	R								L		PP2
Albera (24)						R			I		R				R		PP2
San Juan de la Peña						R					I				R		PP2
Glaciers aragonais		-	R	R	R	R	-	-	R	R	R	L	L	R	R	R	P2

Légende
A : autorisé sans restrictions particulières
A° : autorisé avec avis du gestionnaire et de l'organisme consultatif de gestion et demande d'autorisation auprès des pouvoirs publics
L : la réglementation prévoit la possibilité que soient édictées des restrictions particulières dans des cas précis (à des personnes, à des secteurs)
R : réglementé : soit par la décision de classement (loi, décret, arrêté), soit par les documents techniques de planification ; des restrictions diverses existent donc.
I : interdit

Notes
(1) Le directeur dispose d'un regard discrétionnaire et du pouvoir d'autorisation de travaux sur les parcelles forestières non soumises au régime forestier
(2) Interdiction dans le bassin versant de Cauterets
(3) Régime des travaux : inscription au programme d'aménagement
(4) Des arrêtés ont été pris pour réglementer la circulation sur certains chemins ruraux
(5) Les possibilités d'aménagement à caractère urbanistique et les travaux publics sont strictement limités aux activités directement en relation avec la gestion du parc et aux activités relevant de "*dispositions d'intérêt public général*".
(6) Les activités forestières sont limitées aux opérations de reboisement et d'intervention suite à des catastrophes naturelles. Les activités hydroélectriques ne sont interdites que dans les zones placées en réserve intégrale et en réserve qualifiée ; elles se poursuivent ailleurs « *conformément aux dispositions du Patronato* »
(7) Le parc est intégré quasiment tout entier à l'intérieur d'une réserve nationale de chasse
(8) Régime des travaux à l'intérieur du PNSG spécifiques en fonction des secteurs.
(9) L'interdiction totale ne porte que sur la construction de routes
(10) Activités telluriques et industrielles interdites à l'exception des activités hydroélectriques
(11) Travaux possibles en relation avec les activités pastorales, forestières et hydro-électriques
(12) Activité interdite sur certaines parcelles de la réserve
(13) Interdiction correspondant à une limitation temporelle
(14) Travaux possibles en relation avec les activités pastorales et forestières
(15) Article sur la divagation des chiens peu clair
(16) Travaux possibles en relation avec les activités pastorales, forestières et celles liées à l'exploitation de la station de ski
(17) Réglementation des brûlages : soumission à autorisation
(18) Travaux possibles en relation avec les activités pastorales
(19) Réglementation relative au canyoning et au VTT
(20) Réglementation relative à l'escalade, au deltaplane et au parapente
(21) Les activités forestières sont exclues sur 10 % de la RNV
(22) Travaux possibles en relation avec les activités forestières, notamment la construction de pistes
(23) Il s'agit d'une disposition particulière prévue à l'article 13.2 de l'arrêté : « *Hors des besoins de la gestion forestière, des activités pastorales et du libre accès du propriétaires ou de ses* ayants-*droits, la circulation des personnes et des animaux domestiques qui les accompagnent est interdite toute l'année dans le périmètre de la RNV. Dans la période du 1*^{el}*/04 au 30/06, cette interdiction s'étend à toute personne da°ns les zones vitales pour le Grand Tétras, définies par le Comité de gestion.* »
(24) PNIN de l'Albera : Pas de dispositions particulières sur le régime des activités : la loi 3-1986 du 10/03/1986 portant création du PNIN de l'Albera se contente de reprendre l'article 23.1 de la loi autonome 12-1985 du 13/06/1985 relatives aux espaces naturels : « *Dans les* parajes naturales de interés nacional *les activités devront être limitées aux usages traditionnels agricoles, pastoraux et forestiers compatibles avec les objectifs concrets de la protection et aux autres activités propres à la gestion des espaces protégés* ». Le site ne dispose pas encore de PORN. Le régime spécial concerne les secteurs classés en réserve naturelle partielle.

Remarques
- L'absence de document de gestion en vigueur dans les parcs du Cadí-Moixeró et de Posets-Maladeta laisse des zones d'ombre sur certains aspects de la réglementation.
- **Parc naturel de la Sierra y cañones de Guara** : la régulation des activités diffèrent selon les secteurs du parc. Dans la zone de réserve : renforcement du régime des autorisations pour les coupes, travaux forestiers, interdiction des défrichements, interdiction de la cueillette (ainsi que dans la zone d'usage restreint), de la chasse, limitation des activités récréatives.
- **Parc naturel Señorio de Bértiz** : a été prise comme référence la réglementation fixée par le PRUG de 1995 ; en vigueur dans la zone d'intérêt écologique spécial, laquelle recouvre 92 % du parc.
- **Deux réserves naturelles des Pyrénées-Orientales** intègrent des "zones de protection renforcée" avec des objectifs spécifiques:
  - La Massane : 9,4 ha : interdiction de pénétration, surtout destinée à empêcher l'entrée du bétail domestique
  - Jujols : mise en réserve renforcée de 200 ha où court une interdiction des activités forestières

Gradient typologique des régimes de protection	
Régimes de protection partiels :	
PP1	**Protection de la faune** par la gestion cynégétique
PP2	**Protection du sol et du paysage** par la réglementation de l'urbanisme
PP3	**Protection ciblée** par la réglementation ponctuelle d'une ou plusieurs activités
Régimes de protection considérant l'ensemble des éléments du patrimoine naturel (biotope, biocénose et cycles de transfert énergétique) :	
P1	**Protection diffuse** (réglementation des activités par l'énoncé de recommandations et/ou détermination de certaines conditions d'exercice relatives aux pratiques, prévoyant également la limitation de tout ou partie des activités à fort impact sur le fonctionnement des écosystèmes)
P2	**Protection renforcée** (réglementation des activités avec interdiction de toutes les activités à fort impact sur le fonctionnement des écosystèmes et interdiction partielle ou totale des activités agricoles, pastorales, forestières et récréatives)
P3	**Protection stricte** (recension de toutes les activités sur le site : interdiction de la plupart des activités ayant un impact sur le milieu et réglementation d'accès au secteur protégé)
P4	**Protection intégrale** (interdiction de tous les usages productifs et récréatifs)

ANNEXE 07

COMPOSITION DES CONSEILS DES PARCS NATIONAUX PYRENEENS

Organe	Etat	Administrations autonomes	Elus locaux	Gestionnaires et professionnels	Usagers	ADE	Scientifiques et experts	Totaux	
PN des PYRENEES (1999)									
Conseil d'Administration 49 m.	9 F. 1 PN		11 Maires 7 Conseillers généraux 2 Conseillers Régionaux	CA 2 CCI 2 ONF 1	FD Chasse 2 FDAPPMA 1 Activités récréatives 2	2	CNPN 4 Personnalités qualifiées 3	ET AL EL US EC SC	20 % 0 41 20,5 4 14,5
PN de ORDESA y MONTE PERDIDO (1999)									
Patronato 22 m.	4	Agriculture 1 AMT 1 Environnement 1 Culture 1	6 *municipios* 1 D. Huesca	Propriétaires 1 Eleveurs 1	Pyrénéistes 1	2	Université 1 CSIC 1	ET AL EL US EC SC	18 % 18 32 14 9 9
PN de AIGUESTORTES (1999)									
Patronato 33 m.	4	Agriculture 1 Environnement 3 AMT 1 Culture 1 Enseignement 1 Industrie & Tourisme 1 Intérieur 1	10 *municipios* 4 *Consells comarcals* 1 Diputación de Lleida		Pyrénéistes 2	2	IEC 1	ET AL EL US EC SC	12 % 27 45 6 6 3

COMPOSITION DES ORGANISMES DE GESTION DES PARCS NATURELS PYRENEENS (2002)

Organe	Etat	Ministère autonome Environnement	Ministère autonome Agriculture	Autres ministères autonomes	Elus locaux	Gestionnaires et usagers	ADE	Scientifiques et experts	Totaux	
PNA de CADÍ-MOIXERÓ										
Junta directora 25 m.		1 fonction de président	2	Culture 1 AMT & Equipement 1 Commerce, Industrie & Tourisme 1 Gouvernement 1	3 représentants pour chacune des 3 *comarcas* concernées	OP agricole 1 Associations propriétaires 3 (1 *comarca*) CPF 2 Pyrénéistes 1	1	IEC 1	ET AA EL US EC SC	0 % 32 36 28 4 4
PNA de la GARROTXA (1999)										
Junta de protección 11 m.		1 fonction de président	1	Commerce, Industrie & Tourisme 2 Culture 1	3 représentants du *Consell comarcal* de Garrotxa			IEC 3	ET AA EL US EC SC	0 % 46 27 0 0 27
Consell de cooperació 38 m.						Chasseurs 8 Agriculteurs 2 Résidents & propriétaires 9 Exploitants forestiers 4 Tourisme 3 Pêcheurs 1 Associations culturelles 5 Naturalistes 1 Urbanistes 1				
PNA de la SIERRA Y CAÑONES DE GUARA										
Consejo de dirección 18 m.		1	Conseiller (Ministre autonome) fonction de président	AMT, Equipement & Transports 1	1 représentant par *municipio* soit 15				ET AA EL US EC SC	0 % 17 83 0 0 0
Patronato 44 m.	1	2	Conseiller (Ministre autonome) fonction de président + 1	AMT, Equipement & Transports 1 Commerce, Industrie & Tourisme 1 Education & Culture 1	1 représentant par *municipio* soit 15 1 *Diputación* Huesca	Propriétaires 2 Organisations agricoles 2 Pyrénéistes 1	2	CSIC 1 Universités catalanes 1 Muséum province 1	ET AA EL US EC SC	3 % 20 47 15 6 9

Organe	Etat	Ministère autonome Environnement	Ministère autonome Agriculture	Autres ministères autonomes	Elus locaux	Gestionnaires et usagers	ADE	Scientifiques et experts	Totaux	
PNA de POSETS-MALADETA										
Patronato 20 m.		1	1	AMT, Equipement & Transports 1 Commerce, Industrie & Tourisme 1 Conseil Protection de la Nature d'Aragon 2	1 représentant par *municipio* soit 5 1 *Diputación* Huesca	Organisations agricoles 1 Confédération hydro. de l'Ebre 1 Pyrénéistes 1 Propriétaires 2	2	IPE 1	ET AA EL US EC SC	0 % 30 30 25 10 5
PNA del SENORIO DE BERTIZ										
Junta directora 13 m.		Conseiller (Ministre autonome) + 2	1	Industrie, Commerce & Tourisme 1	Représentant du *municipio de* Bertizarana 1 *Municipios* voisins 4	Association de riverains 1	2		ET AA EL US EC SC	0 % 39 39 7 14 0
PNA de URBASA Y ANDIA										
Patronato 37 m.		Ministre + 2	1	Industrie, Commerce & Tourisme 1 Education & Culture 1	*Municipios* 20 *Municipio* voisin 1 Junta de Limitaciones 1	Juntas de pastos 2 Chasseurs 2 OPA 2	2	Centre de dévelop. rural 1	ET AA EL US EC SC	0 16 60 16 5 3
PNA del ALT PIRINEU										
Junta rectora 36 m.		3	1	Industrie, Commerce & Tourisme 1 Culture 1 AMT 1	1 représentant pour chacun des *consells comarcals* *Diputación* Lleida 1 1 représentant par *municipio* soit 15	Institut 1 Eleveurs 1 Forestiers 1 Chasseurs 1 Pêcheurs 1 Hôteliers 1 Pyrénéistes 1 Associations culturelles 1 Propriétaires 1	1	1	ET AA EL US EC SC	0 % 20 50 25 2,5 2,5

Sigles et acronymes

ADE : Association de protection de la nature et/ou de défense de l'environnement
AMT : Aménagement du territoire
CSIC : *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*, équivalent espagnol du CNRS
FDC : Fédération départementale de chasse
FAPPMMA : Fédération (départementale) des Associations de Pêche et de Protection des Milieux Aquatiques
IEC : Institut d'Etudes Catalanes
IPE : Institut Pyrénéen d'Ecologie de Jaca

Remarques

PNP : Le Conseil d'Administration est réparti officiellement en trois collèges : les fonctionnaires publics représentant des ministères (9), les élus locaux (20), les personnalités associées rassemblant usagers, gestionnaires et experts (19), 1 membre du personnel. Dans ce dernier collège, les experts sont nommés par le CNPN pour 4 d'entre eux et par le Ministre de l'Environnement pour les 3 autres. Il y a donc dans les faits un renforcement à la fois du "lobby" protecteur (cf. personnalités nommées par le CNPN) et de l'Administration centrale (cf. Jacques GUIU, expert, ancien DATAR).

Parcs nationaux espagnols : La composition des *patronatos* des parcs nationaux espagnols a beaucoup varié depuis 1974. De nouvelles modifications ont été apportées suite à la loi de 1997 sur la gestion paritaire des parcs nationaux espagnols. Une remarque générale s'impose : les *patronatos* se sont étoffés et ont donc grandi en accueillant un nombre plus important de membres, provenant surtout des collectivités locales en raison de l'intégration de représentants des *municipios* concernés par les zones périphériques des parcs nationaux.

PNOMP : Elargissement à l'ensemble des *municipios* concernés par un régime de protection (parc ou ZPP).

PNAT : On note l'absence de représentants des propriétaires et des usagers autres que les pyrénéistes dans le parc. Celle des propriétaires s'explique en partie par le fait que le foncier du PNAT est essentiellement répartie entre la propriété publique de la Communauté autonome et la propriété publique et privée des *municipios*. La composition du *patronato* n'est pas déterminée par l'Organisme autonome des parcs nationaux mais directement par la Generalitat de Catalunya.

Parcs naturels :

PNZVG : Ce parc est doté depuis 1991 d'un "Conseil de coopération" rassemblant 37 membres : associations de protection de l'environnement, associations sportives, associations de riverains et de propriétaires, associations d'usagers exploitants, sociétés de chasse, représentants des professionnels du tourisme. L'intégration se fait sur demande ; le Conseil de coopération ne dispose pas de pouvoir sur la gestion du parc mais agit comme lieu de débat et relais auprès des acteurs locaux. Au sein de la Junta, la représentation des élus locaux a été ramenée de 5 prévus à l'origine à 3.

PNSG : Ce parc est doté de deux organismes de gestion : la gestion financière (préparation des budgets) et la supervision administrative (application du PORN et du PRUG) sont du ressort du *Consejo de dirección* qui officie comme une commission permanente ; le *Patronato* a lui compétence sur la gestion et la valorisation des activités du parc (préparation des documents techniques, suivi des demandes d'autorisation diverses, instruction des dossiers concernant la zone d'influence socio-économique) et constitue l'organisme décisionnel.

PNPM : Une révision rapide du statut a été effectuée dès 1994 afin d'y faire entrer des représentants des propriétaires fonciers et de compléter la représentation des fonctionnaires.

PNSB : Depuis 1984, la *Junta directora* s'est ouverte à un plus grand nombre de représentants des usagers et des pouvoirs locaux. En revanche, les textes en vigueur n'obligent plus désormais la présence de scientifiques dans la *Junta*, notamment des universitaires. Le nombre de services du gouvernement navarrais participant au travaux de la *Junta* est également plus réduit.

CONSEILS ET ORGANISMES DE GESTION PREVUS DANS LES TEXTES D'ORIGINE

Organe	Etat	Administrations autonomes	Elus locaux	Socioprof. et gestionnaires	Usagers	ADE	Scientifiques et experts	Totaux	
PN des PYRENEES (1967)									
Conseil d'Administration 42 m.	14 dont Agriculture 2 Equipem. 2		Maires 8 Conseillers généraux 5	Ch. Agr. 2 CCI 2	FDC 2 CAF 1 TCF 1		CNPN 2 MNHN 1 CNRS 1 M. Agri. 3	ET AL EL US EC SC	33 % 0 31 19 0 17
PN des PYRENEES (1982)									
Patronato 16 m.	5		D.G. Aragon 1 D. Huesca 1 *municipios* 5	Propriétaires 1	Pyrénéistes 1		universitaire 1 CSIC 1	ET AL EL US EC SC	31,5% 0 43,5 12,5 0 12,5
PN d'AIGUESTORTES (1988)									
Patronato 16 m.	2	6	D. Lleida 1 *Municipios* 2 *Comarcas* 2			1	universités catalanes 1 IEC 1	ET AL EL US EC SC	12,5% 37,5 31,5 0 6 12,5

Organe	Etat	Ministère autonome Environnement	Ministère autonome Agriculture	Autres ministères autonomes	Elus locaux	Gestionnaires et usagers	ADE	Scientifiques et experts	Totaux	
PNA de CADÍ-MOIXERÓ (1983)										
Junta rectora 27 m.		2 et le Directeur du parc	2	4	3 représentants pour chacune des 3 *comarcas* concernées	OP agricole 1 Associations propriétaires 3 (1 *comarca*) CPF 2 Pyrénéistes 1	1	IEC 1	ET AA EL US EC SC	0 % 31 35 27 3,5 3,5
PNA de la ZONA VOLCÁNICA DE LA GARROTXA (1985)										
Junta de protección 11 m.		1	1	3	3 représentants des *municipios* de la Garrotxa			IEC 3	ET AA EL US EC SC	0 % 46 27,5 0 0 27,5
PNA de GUARA (1987)										
Junta directora 30 m.	2		1	6	1 représentant par *municipio* soit 15	4	2		ET AA EL US EC SC	7 % 23 50 14 7 0
Consejo de dirección 3 m.		Directeur du parc	1	Urbanisme & AMT 1						
PNA de POSETS-MALADETA (1994)										
Patronato 17 m.			1	AMT, Equipement & Transports 1 Commerce, Industrie & Tourisme 1 Conseil Protection de la Nature d'Aragon 2	1 représentant par *municipio* soit 5 1 représentant de la *Diputación*	Organisations agricoles 1 Confédération hydro. de l'Ebre 1 Pyrénéistes 1	2	1 (IPE)	ET AA EL US EC SC	0 % 33 33 16 11 6
PNA del SEÑORIO DE BERTIZ (1984)										
Junta directora 11 m.	1		1	Urbanisme 1 Travaux publics 1 Education 1 IPV 1	*Ayutamiento* de Bertizarena 1		1	Universitaires navarrais 1 Expert protection 1	ET AA EL US EC SC	9 % 46 9 9 9 18

ANNEXE 08
PROFILS DES TERRITOIRES DES PARCS NATIONAUX ET DES PARCS NATURELS PYRENEENS

ELEMENTS SOCIO-DEMOGRAPHIQUES

Nom	Sup. (ha)	Nb com.	P (m. hab.)	D (hab/ km²)	Dynamique démographique (1990/2001)			1990/1991			2000/2001		
					ΔP	ΔN	ΔM	IR	IV	RD	IR	IV	RD
PARCS NATIONAUX													
Parc national des Pyrénées	252 059	86	38 460	15,3	- 2	- 3,3	+ 1,3						
Parc national d'Ordesa y Monte Perdido	89 445	6	2 007	2,2	+ 8,7	- 4	+ 12,7	0,15	0,28	0,641	0,14	0,28	0,64
Parc national d'Aiguës Tortes	141 070	10	11 095	7,9	+ 21,8	+ 0,2	+ 21,6	0,23	0,18	0,52	0,19	0,17	0,45
PARCS NATURELS													
Garrotxa	45 290	11	40 175	88,7	+ 4,2	- 2,2	+ 6,4	0,22	0,17	0,54	0,18	0,23	0,56
Cadí-Moixeró	104 060	18	8 937	8,6	+ 5,6	- 3,4	+ 9	0,22	0,19	0,564	0,16	0,23	0,53
Posets-Maladeta	61 615	5	2 399	3,9	+ 14	- 2,5	+ 16,5	0,22	0,2	0,54	0,16	0,19	0,43
Guara	152 393	13	5 083	3,3	+ 9,4	- 6,7	+ 16,1	0,18	0,25	0,62	0,14	0,29	0,64
Señorio de Bértiz	3 880	1	650	16,8	- 1,2	- 3,8	+ 2,6	0,27	-	0,48	0,2	0,17	0,44
Andia y Urbasa	53 370	20	18 419	34,5	- 0,6	- 1,5	+ 0,9	0,24	-	0,51	0,18	0,22	0,53

Sigles :

ΔP : Variation relative intercensitaire
ΔN : Accroissement naturel relatif intercensitaire
ΔM : Accroissement migratoire relatif intercensitaire
IV : Indice de vieillissement brut (classes 65 ans et plus / population totale)
IR : Indice de rajeunissement (classes 0-20 ans / population totale)
RD : Ratio de dépendance (classes inactives / classes actives de 15-64 ans)

Remarques :

Superficie : Il s'agit de la superficie cumulée des communes concernées par les parcs. Sont pris en compte :

- pour le PNP : le parc et sa zone périphérique
- pour les parcs nationaux espagnols : l'ensemble des *municipios* c'est-à-dire les parcs, leurs zones périphériques de protection et leurs zone d'influence socioéconomique
- pour les parcs naturels, l'ensemble des communes :
  - Guara : La ZISE inclut quinze *municipios* ; ont été retirées cependant les municipios urbains de Huesca et Sabiñanigo afin de ne pas fausser le profil.
  - Cadí-Moixeró : quinze *municipios* à l'origine ; nous en avons pris en compte dix-huit suite aux éclatements de *municipios* survenus après la création du parc (Bellver de Cerdanya et Riu de Cerdanya ; Saldes et Vallcebre ; Guardiola de Buergueda et Sant Julia de Cerdanyola) ; Montella de Cerdanya a été réuni au *municipio* de Martinet mais à l'origine ce dernier n'était pas concerné par le parc.
  - Andia y Urbasa : le *municipio* d'Arakil a été divisé en 1993 ; n'a donc été prise en compte que la population de la localité d'Arakil.

Populations : recensements de 1990 et 1999 en France et de 1991 et 2001 en Espagne.

ANNEXE 09 - LE REGIME FONCIER DES PRINCIPAUX ESPACES NATURELS PROTEGES PYRENEENS

Espace protégé	Superficie (en ha)	Etat	Collectivités territoriales			Privé	Régime d'indivision
			Autonomies ou Départements	Communes	Syndicats de communes		
Parcs nationaux							
PN Pyrénées	**45 707**	0,4		97 (communal privé et propriété syndicale)		Particuliers 2,6	
PN Ordesa	**15 608**		4,7[1]	89		Syndicats de personnes 5,3 Particuliers 0,9	
ZPP du PN Ordesa	19 678			85,4 en MUP 8,6 en ML		Syndicats de personnes 3 Particuliers 3	
PN Aiguëstortes	**14 119**		58[2]	38		Particuliers 2 Entreprises HE 2	
ZPP du **PN Aiguëstortes**	26 733		39[3]	32		Particuliers 8,2 20,2 com.	
Parcs naturels							
PNA Garrotxa	**13 944**			3		Particuliers 97	
PNA Señorio de Bértiz	**2 040**		100				
PNA Urbasa i Andía	**21 408**		62	19	19		
Réserves naturelles françaises							
La Massane	**336**			100			
Py	**3 929**	3		0,4		88 (SCF dont une partie en indivision avec d'autres propriétaires)	Particuliers / collectivités 8,6
Mantet	**3 028**			13,4		86,6 (SCF)	
Prats-de-Mollo	**2 185**	69,8		0,2			Particuliers / Etat 30
Jujols	**472**	13		46		41 (particuliers)	
Conat	**549**			75		25 (particuliers)	
Nohèdes	**2 137**	30		68		2 (particuliers)	
Eyne	**1 177**			99,8		0,2 (particuliers)	
Nyer	**2 265**		100				
Embeyre	**750**					100 (particulier)	
Néouvielle	**2 313**	2,8		80,5		5,2[4]	Communes / Etat 11,5
Pibeste	**2 609**			64,1		11,9[5]	Entre communes 32,9
Aulon	**1 237**			100			
Ossau	**82**			51,7		48,3 (communes)	
RCFS							
Orlu					100		
Mont Valier	**9 037**	100					

[1] Anciennes propriétés d'Etat : biens royaux plus expropriations de particuliers dans les années 1920 et 1930.
[2] Anciennes propriété acquise par l'ICONA.
[3] Anciennes propriété acquise par l'ICONA.
[4] Privé communal d'Aspin-Aure dans la commune d'Aragnouet.
[5] Privé communal d'Ager-Vidalos, Ouzous et Salles. Les propriétés privées enclavées ne sont pas incluses dans le périmètre.

ANNEXE 10

AUTORISATIONS DE TRAVAUX ACCORDEES DANS DES SITES CLASSES PYRENEENS DEPUIS 1990 (PYRENEES-ATLANTIQUES, HAUTES-PYRENEES, HAUTE-GARONNE, PYRENEES-ORIENTALES)

Site classé	Date	Nature des travaux	Remarques
La Rhune	1991	Construction de deux résidences	
	1993	Construction d'une résidence	Débat au sein de la CDSPP
	1994	Construction d'un centre de vacances	AD de la DIREN
	1995	Construction de deux résidences	Dérogation à la règle des 60 m
	1996	Travaux de reboisements et de voirie rurale	Polémique autour de l'utilisation des chemins pastoraux
	1996	Réalisation d'un parking touristique	
	1997	Bâtiments pastoraux et divers équipements	
	1998	Construction d'une résidence	
	2000	Construction de deux résidences	
Cirque de Gourette	1991	Abattage d'arbres	Amélioration paysagère de la station
	1996	Construction d'un garage communal	Régularisation de travaux effectués sans autorisation
	1999	Usine à neige	
	2001	Restructuration de certains équipements de sports d'hiver	
Cauterets	1994	Réhabilitation du site du Pont d'Espagne	UTN d' "amélioration paysagère"
	2000	Extension d'un refuge	
	2000	Installation de remontées mécaniques	
Gavarnie	2001	Aménagements de nouvelles pistes	
	2001	Travaux sur ligne HT	
	2001	Réhabilitation de bâtiments	
Col du Tourmalet	1997	Restructuration de certains équipements de sports d'hiver	
	1999	Restructuration de certains équipements de sports d'hiver	
	2001	Reconstruction d'un bâtiment	
	2002	Restructuration de certains équipements de sports d'hiver	
	2002	Construction bâtiment technique	Travaux effectués avant autorisation
Bastan	2000	Restructuration de certains équipements de sports d'hiver	
	2001	Construction logements résidentiels	
	2001	Reconstruction de bâtiment	Projet architectural non conforme aux normes
Oule-Pichaleye	2000	Construction d'une usine à neige	Débat animé et vote serré
	2000	Construction d'un local de pompage	

	2001	Installation de télésièges	
	2001	Extension de bâtiments	
Rioumajou	2001	Travaux de réfection des équipements hydroélectriques	
Louron	2000	Travaux et aménagements forestiers	
Plateau de l'Arbesquens	1992	Installation d'un téléporté	
	1995	Construction de bâtiments	
	1996	Extension de bâtiments	
Hospice de France	2002	Réaménagement d'une auberge de montagne	
Cigalère	1999	Travaux d'aménagement de la grotte	Faciliter l'accès aux scientifiques
Cagateille	1999	Construction d'un refuge de montagne	Projet par deux fois refusé par la Commission supérieure des sites
Les Bouillouses	1990	Aménagement d'un chemin carrossable	
	1992	Travaux de voirie	
	1992	Construction d'une station de traitement des eaux de captage pour Font-Romeu et Bolquère	
	1996	Réfection de bâtiments aux Bones Hores	
	1997	Réhabilitation du secteur des Bones Hores	Programme de réhabilitation paysagère du site et d'organisation de l'accueil du public
	1998	Travaux forestiers	
Canigou	1993	Travaux de voirie	
	1997	Equipement aux Cortalets	
	1999	Piste sylvopastorale	

DOSSIERS REJETES OU AJOURNES PAR LES COMMISSIONS DES SITES

Site classé	Date	Nature des travaux	Remarques
La Rhune	1998 2001	Construction d'un chemin carrossable	Refus
	2001	Piste d'envol pour ULM	Refus
Gavarnie	2001	Aménagements de pistes de ski	Ajourné
Tourmalet	1998	Aménagement d'un centre d'hébergement	Refus
Plateau de l'Arbesquens	1996	Transformation de bâtiment	Ajourné
Bouillouses	1997	Parking au Pla des Avellans	Refus après un long débat ; Demande de la commune de Bolquère
Canigou	1992	Ouverture d'une piste forestière	Refus

ANNEXE 11 - COMPARAISON DES REGIMES LEGISLATIFS DES POLITIQUES DE LA MONTAGNE

Loi espagnole sur l'agriculture de montagne (1982)	Loi catalane sur la Haute Montagne (1983)	Loi Montagne française (1985)	Loi aragonaise Aménagement, protection et développement des Pyrénées (Projet de 2002)
Institutions			
Commission d'agriculture de montagne Associations de montagne	Conseil général de la montagne (organisme consultatif)	Conseil national de la Montagne Comités de massifs Commissions départementales sur les services publics	
Principes de protection			
- Protection de la flore, de la faune, des formations rocheuses et des eaux. - Protection du cadre de vie et du patrimoine architectural.	- Protéger le patrimoine historique, culturel et artistique des villages et des communautés - Rendre compatible le développement touristique, sportif, récréatif et économique avec la préservation du paysage et des écosystèmes de montagne.	- Protection des équilibres biologiques et écologiques - Préservation des sites et des paysages - Réhabilitation du bâti existant et promotion du patrimoine culturel	- Etablissement de PORN pour chaque comarca - Etablissement d'une directive partielle pour la protection des milieux humides - Création des Parcs naturels de San Juan de la Peña et des Pyrénées aragonaises - Etablissement d'un programme de gestion des monuments naturels et paysages protégés - Régime de protection préventive - Limitation des défrichements
Terres agricoles et forestières			
- Conservation des terres agricoles et forestières et de leurs capacités de production - Protection des zones de pâturages - Augmentation des superficies boisées	- Définit par les *plans comarcals de muntanya*		- Protection des Montes - Maintien des activités agricoles et pastorales
Urbanisme			
Régime spécial de construction dans les zones de haute montagne, soumis à l'approbation de la Commission d'agriculture de montagne	- Définit par les *plans comarcals de muntanya* - Régime de déclaration d'impact	- Interdiction des constructions sur les berges de plans d'eau de moins de 1000 ha (bande de 300 m) - Procédure UTN*	- Encadrement des projets d'extension urbaine - Régulation stricte de la législation sur le sol urbanisable - Régime de déclaration d'études d'impact à prévoir
Travaux de génie civil et BTP			
Régime des Programmes de gestion et de promotion des ressources agraires de montagne	- Définit par les plans comarcals de muntanya - Régime de déclaration d'impact	- Limitation des impacts paysagers et du dérangement des milieux de haute montagne par l'interdiction de construire de nouvelles routes au dessus de la limite forestière. - Contrôle public des opérations d'aménagement touristique - Procédure UTN*	- Limitation des ouvrages hydro-électriques, spécialement s'ils impliquent l'ennoiement de bâtiments à usage d'habitation. - Régime de déclaration d'études d'impact à prévoir
Planification du développement local			
- Activités touristiques et récréatives qui participent au maintien des activités économiques traditionnelles - Développement de la petite et moyenne industrie -Soutien à l'artisanat familier - Développement des industries agroalimentaires - Exploitation des ressources hydriques minérales	- Promouvoir un "développement harmonieux et total" du territoire - Créer les infrastructures et les équipements en vue de la qualité des services - Egaler le niveau de vie du reste de la Catalogne - Promouvoir les fonctions que la montagne apporte au reste de la société - Développer intégralement les ressources économiques des secteurs agraires, des industries dérivées, de l'artisanat et du tourisme.	- Utilisation équilibrée des ressources agricoles, forestières, artisanales, industrielles et énergétiques - Diversification des activités économiques - Développement des activités touristiques - Atteindre la parité des revenus et des conditions de vie entre la montagne et les autres régions - Promotion de "l'autodéveloppement" - Déclaration d'intérêt général des services et commerces en zone de montagne - Promotion de la pluriactivité	- Indemnisation des dégâts causés par les ouvrages hydro-électriques - Etablissement de plans de développement socio-économique concomitamment aux PORN - Utilisation des parcs naturels comme outils de développement local - Mise en place d'un régime de classement des stations touristiques
Aides et subventions			
Agriculture et Sylviculture : Indemnisation de compensation des handicaps naturels Possibilité d'aides pour l'artisanat et la petite industrie	Principe : Compenser les déséquilibres économiques et sociaux dans les différentes comarques de la zone de montagne. - Aide aux éleveurs (nb animaux/ha - Aide aux agriculteurs : exploitations d'un minimum de SAU.	- FNADT - FIDAR - puis Contrats de Plan - et FGER (non spécifique)	Aides publiques pour le développement économique dans les zones d'influence des ENP en direction : - des municipalités, - des associations, - des exploitations agricoles.

ANNEXE 12 - COMPARAISON DES REGIMES DE REGLEMENTATION DES LEGISLATIONS DES AUTONOMIES POUR LES OUTILS DE PROTECTION FORTE

Navarre	
Réserves intégrales	Objectifs (Loi de 1996) : Ce sont des espaces de superficie réduite et d'un intérêt écologique exceptionnel, protégés en vue de la préservation intégrale de l'ensemble des écosystèmes qu'ils abritent afin d'éviter toute action qui pourrait entraîner leur destruction, leur détérioration, leur transformation ou leur défiguration.
	Prohibition de toute activité autre que scientifiques et dans certains cas pédagogiques.
Réserves	Objectifs (Loi de 1996) : Ce sont des espaces d'une valeur écologique élevée, protégés en vue de la préservation et de l'amélioration de formations déterminées ou de phénomènes géologiques, d'espèces, de biotopes, de communautés ou d'écosystèmes, afin de permettre leur évolution selon leur dynamique propre.
	Interdiction des activités d'excavation et de terrassement, Interdiction des activités telluriques, Interdiction de toute action de défrichement Interdiction du pastoralisme et de l'écobuage, Interdiction de la chasse Interdiction du camping et des pratiques sportives en groupes organisés, Sérieuses restrictions sur l'activité sylvicole : interdiction des coupes rases et de l'exploitation du bois d'œuvre.
Enclaves naturales	Objectifs (Loi de 1996) : Ce sont des espaces d'une valeur écologique ou paysagère certaine, protégés en vue de leur préservation ou de leur amélioration, permettant l'exercice d'activités clairement ordonnées de façon à ce qu'elles ne détériorent pas ces valeurs.
	Interdiction des activités telluriques et de l'ouverture de pistes, Interdiction des travaux de recalibrage de cours d'eau, Interdiction des défrichements, des coupes rases, Interdiction de la chasse, Interdiction de l'écobuage, Interdiction du camping et des pratiques sportives en groupe organisés.
Aires de protection de la faune sylvestre	Objectifs (Lois de 1993 et décret de 1995) : Assurer la protection des espèces faunistiques forestières et de leurs habitats naturels, pour des raisons biologiques, scientifiques ou éducatives.
	Interdiction des activités telluriques entraînant de gros impacts environnementaux. Interdiction des travaux d'aménagement. Interdiction des activités sportives. Réglementation des activités sylvicoles.
Aires naturelles récréatives	Objectifs (Loi de 1996) : Espaces abritant des richesses naturelles ou paysagères, classés afin de constituer des lieux de récréation, de repos et de distraction en plein air, compatibles avec des objectifs de protection de la nature et de pédagogie à l'environnement.
	Interdiction des activités telluriques, Interdiction de l'ouverture de pistes, Interdiction des travaux de recalibrage de cours d'eau, Interdiction des défrichements et des coupes rases Interdiction de l'écobuage.
Aragon	
Réserves intégrales	Objectifs (Loi de 1998) : Préservation complète de l'ensemble des éléments et des processus écologiques naturels abrités, en assurant le minimum de dérangement et la limitation étroite de l'accès, afin de garantir la maintenance de ses richesses environnementales.
Réserves dirigées	Objectifs (Loi de 1998) : Conservation d'habitats, d'espèces ou de processus écologiques naturels présentant un intérêt spécial. La gestion doit être orientée vers la préservation et la restauration et doit organiser les pratiques et les usages considérés comme compatibles. Peuvent être autorisées les activités scientifiques, pédagogiques, d'usage public et les pratiques traditionnelles d'exploitation, à la condition qu'elles soient toujours intégrées dans les objectifs de protection.
Catalogne	
Réserves partielles	Objectifs (Loi de 1985) : a) Protéger de manière absolue les formations géologiques et géomorphologiques ainsi que des biotopes déterminés, des espèces, des habitats et des communautés. b) Conserver ou constituer des étapes sur les voies migratoires de la faune sauvage.
	Dispositions du PEIN : Interdiction de la circulation automobile, Protection totale des secteurs classés comme "zones humides"
	Dispositions spécifiques (1992) : Interdiction des activités hydro-électriques, Interdiction des travaux de voirie.

ANNEXE 13 - LES OBJECTIFS DES PARCS NATURELS PYRENEENS ESPAGNOLS (EXTRAITS DES TEXTES DE LOI, PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE)

Parc naturel de Cadí-Moixeró (1983)

« Cette zone […] a été affectée par une forte pression humaine marquée par les formes d'urbanisation, d'installations touristiques, industrielles et l'exploitation minière. Cela rend nécessaire l'élaboration d'une réglementation qui puissent concilier les activités humaines avec la protection du milieu naturel. Le parc représente un instrument d'une grande valeur pour conduire l'aménagement et la gestion de ce territoire.

[…] Le régime spécial du parc a pour objectif la protection du sol, de la végétation, de la faune, des eaux et de l'atmosphère, ainsi que des écosystèmes qu'ils forment. »

Parc naturel Señorio de Bértiz (1984)

« Considérant [les dispositions du testament de Don …], considérant les engagements répétés de la Diputación à faire de la propriété Señorio de Bértiz un parc naturel, en vertu des particularités naturelles de la propriété, digne d'une protection spéciale et afin de permettre à l'ensemble des Navarrais et du public d'en profiter, est établi un cadre juridique en adéquation avec ces buts :

Les objectifs du Parc naturel sont :

1. Protection : Conserver une partie représentative de la forêt mixte, principalement de hêtre et de chêne, garantir le maintien du paysage naturel et la protection du sol, de la flore et de la faune de Bértiz.
2. Educatif : Faciliter l'apprentissage des lois naturelles au contact des communautés biotiques existantes à Bértiz.
3. Scientifique : Posséder un témoignage de l'évolution de la forêt et de ses caractéristiques géologiques, biologiques et sylvicoles.
4. Récréatif : Faciliter le contact de l'homme avec la nature.
5. Exploiter les ressources existantes, si leur exploitation est compatible avec les objectifs mentionnés ci-dessus. »

Parc naturel de la Sierra y Cañones de Guara (1987)

« Le régime juridique spécial accordé au parc a pour finalité la préservation des richesses naturelles de la terre, la flore, la faune, l'atmosphère et le paysage ainsi que les valeurs culturelles dérivées de l'action humaine revêtant un caractère historique et patrimonial, dont l'existence peut se voir compromise ou détruite par les usages et les activités qui se développent à partir de ces richesses. Aussi est-il nécessaire d'établir une gestion qui permette la rationalité et l'harmonie des usages et des exploitations en concordance avec une utilisation plus adéquate des biens patrimoniaux.

Les objectifs sont :

1. Garantir la pérennité des écosystèmes.
2. Garantir la pérennité des ressources génétiques dans leur richesse et leur diversité
3. Protéger et conserver les ressources qui constituent le patrimoine de valeur géomorphologique, paléontologique, archéologique, architectural, ethnologique et urbanistique.
4. Organiser les activités pédagogiques, scientifiques, récréatives et touristiques du milieu naturel, en les rendant compatibles avec les objectifs de la protection.
5. Restaurer les ressources naturelles et culturelles
6. Supprimer les usages incompatibles avec les objectifs précités
7. Promouvoir la connaissance des valeurs écologiques et culturelles »

Parc naturel de la Sierra y Cañones de Guara (1990)

« Les objectifs du Parc naturel sont :

1. Maintien des écosystèmes dans le respect de leur composition et de leurs dynamiques fonctionnelles.
2. Maintien des ressources cynégétiques dans toute leur richesse et leur diversité.
3. Protéger et conserver les ressources qui constituent le patrimoine historique de valeur géomorphologique, paléontologique, archéologique, artistique et ethnologique.

4. Organiser les activités éducatives, scientifiques, récréatives, touristiques, forestières et urbanistiques du milieu naturel, en rendant compatibles les objectifs de protection et de conservation avec ceux d'un développement socioéconomique durable.
5. Restaurer les ressources naturelles et culturelles.
6. Supprimer les usages incompatibles avec les objectifs précités.
7. Promouvoir la connaissance des valeurs écologiques, paysagères et culturelles.
8. Faire en sorte que les terres à usage agricole, forestier et pastoral maintiennent leur potentiel biologique et leur capacité de production.
9. Améliorer le réseau routier. »

Parc naturel de Posets-Maladeta (1994)

« Les objectifs du Parc naturel de Posets-Maladeta sont de sauvegarder ses richesses naturelles, sa faune, sa flore, ses paysages, ses formations géomorphologiques, conserver et dynamiser les écosystèmes et assurer l'usage rationnel de ses ressources naturelles. »

Parc naturel de Urbasa y Andia (1997)

« La classification comme parc naturel […] est considérée comme la figure de protection adéquate non seulement pour l'identification de ses richesses, la conservation de l'eau et des écosystèmes mais aussi afin de garantir la planification et la gestion intégrée et cohérente qui concilieront les usages actuels et futurs.

Le parc constitue également l'exemple de l'exploitation ordonnée et raisonnée de la forêt par les générations précédentes qui ont mis en pratique avant l'heure le concept de développement durable.

Le parc doit également faire la démonstration que les pouvoirs publics souhaitent préserver les formes traditionnelles d'usage et de gestion développées par les sociétés locales. Le parc augmentera ainsi la valeur économique différentielle des produits locaux des secteurs traditionnels et de l'artisanat et agira comme un pôle d'attraction pour les ressources extérieures […] ce qui profitera au développement socioéconomique de la *comarca*. »

Parc naturel de l'Alt Pirineu (2003)

« Les objectifs du parc sont :

- La protection des richesses géologiques, écologiques, paysagères et culturelles incluses dans son périmètre
- L'établissement d'un régime d'aménagement du territoire et de gestion fondé sur le développement durable, qui rende compatible la protection des richesses mentionnées avec l'exploitation de ses ressources et les activités de ses habitants. »

ANNEXE 14 - LES SITES DESIGNES COMME ZPS DANS LES PYRENEES (AU 31/12/2003)

Site	Département	Superficie	Année de désignation	Régimes de protection antérieurs
Versant français				
Py-Mantet-La Preste	Pyrénées-Orientales	9 144	1991	Réserves naturelles
Cirque de Gavarnie	Hautes-Pyrénées	5 414	1992	Parc national
Hautes vallées d'Aspe et d'Ossau	Pyrénées-Atlantiques	15 120	1992	Parc national
Ossau	Pyrénées-Atlantiques	82	1992	Réserve naturelle
Quiés calcaires	Ariège	2 500	2003	APB (P) Site directive Habitats
Massif du Crabère	Ariège	6 040	2003	RB domaniale (P) Site directive Habitats
Total versant français	**6 sites**	**38 300**		
Versant espagnol				
Cadí-Moixeró	Barcelona/Lleida/Girona	41 342	1991	Parc naturel (T)
Aiguëstortes	Lleida	10 230	1991	Parc national (T)
Posets-Maladeta	Huesca	33 267	1995	Parc naturel (T)
Ordesa y Monte Perdido	Huesca	15 609	1988	Parc national (T)
Sierra de Guara	Huesca	81 350	1988	Réserve de chasse (T)
Los Valles	Huesca	28 757	1993	Réserve de chasse (P)
Total Province	**Huesca**	**158 983**		
Larra Aztapareta	Pamplona	3 569	1991	Réserve naturelle (P)
Foz de Burgui-Sierra de Illon	Pamplona	4 349	1991	Réserve naturelle (P)
Aritzakun-Urritzate-Gorramendi	Pamplona	5 106	1991	
Foz de Arbayun-Sierra de Leyre	Pamplona	8 464	1991	Réserve naturelle (P)
la Selva de Irati-Roncesvalles	Pamplona	17 039	1991	
la Peña de Izaga	Pamplona	1 572	1991	APFS (P)
la Sierra de San Miguel	Pamplona	2 834	1991	
la Sierra de Artxuba y la Sierra de Zariquieta y Montes de Areta	Pamplona	17 520	1991	
la Sierra de Arrigorrieta y la Peña de Ezkaurre	Pamplona	5 036	1991	APFS (P)
Arabarco	Pamplona	1 498	1991	APFS (P)
Total Province	**Pamplona**	**66 987**		
Total versant espagnol	**16 sites**	**277 542**		

P : inscrit partiellement

T : inscrit en totalité

ANNEXE 15 - BILAN DE LA PROCEDURE UTN DANS LES PYRENEES FRANÇAISES (1986/2002)

UTN autorisées en zone protégée dans les Pyrénées				
Site	**Date**	**Equipement**	**Espace protégé concerné**	**Avis des Commissions** des Sites
Somport	1987	Extension de la station	Parc national des Pyrénées	
Cauterets-Le Lys	1989	Extension de la station du Lys	SC du bassin de Cauterets	AF de la Commission 65
SuperBagnères	1992	Installation d'un téléporté	SC de l'Arbesquens Série RTM	AF de la Commission 31
Nistos Cap Neste	1993	Route d'accès à la station et construction d'une ligne HT	Forêt de protection	?
Pont d'Espagne	1994	Réhabilitation du site	SC du bassin de Cauterets PNP	AF de la Commission 65
La Mongie	1997 1999	Restructuration de la station (Schéma station)	SC du Col du Tourmalet	AF de la Commission 65
Barèges	2000	Restructuration de la station (Schéma station)	SC du Bastan	AF de la Commission 65
St Lary-Soulan	2001	Installation de télésièges	SC de l'Oule Pichaleye RNV d'Aulon	AF de la Commission 65
Gourette	2001	Restructuration de la station	SC du Cirque de Gourette	AF de la Commission 64

Projets d'UTN ayant entraîné la mise en place d'une structure de protection					
UTN projetée	**Date**	**Equipement**	**Espace protégé**	**Logique**	**Application**
Plateau de Beille	1987	UTN accordée et réalisée	APB (25 ha) avifaune	Contrepartie « environnementale »	1988
Guzet : extension vers le Turguilla	1987	UTN accordée mais non réalisée	SC de Cagateille	Conflit	1993
Formiguières : extension vers la Serre de Maury	1988	UTN accordée et réalisée	RN du Val de Galbe	Contrepartie « environnementale »	Non mise en place
Fabrèges	1995	UTN régularisée	SC du Soussouéou	Conflit	1995

UTN accordées en sites vierges dans les Pyrénées			
Site	**Date**	**Equipement**	**Remarques**
Plateau de Beille	1987	Stade de fond	
Guzet	1987	Extension de la station	Non réalisée
St Lary-Soulan	1987	Extension de la station	Réalisation partielle
Somport	1987	Extension de la station	
Formiguières	1988	Extension de la station	
Cauterets	1989	Extension de la station	
Peyragudes	1989	Extension de la station	
Nistos Cap Neste	1993	Route d'accès et ligne HT	Travaux accomplis avant avis de la Commission UTN
Porta	1996	Station de la Porte des Neiges	
St Lary	2001	Extension de la station	
UTN (projets ou parties de projets) non accordées en sites vierges			
Nistos	1992	Extension de la station	
Ascou-Mijanès	1998	Liaison et extension du domaine de Mijanès	Station en déficit ; richesse écologique du site
Peyragudes	1999	Extension de la station (Cap des Hittes)	Contrepartie au rééquipement de la station
Gourette	2001	Extension de la station	
Ax-les-Thermes	2002	Urbanisme résidentiel	Zone ND du POS