



COMITE DE MASSIF DES PYRENEES

SCHEMA INTERREGIONAL D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DES PYRENEES



APPROUVE PAR LE COMITE DE MASSIF LE 11.12.2006

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I. LES PYRENEES, DE L'ISOLEMENT A L'INTEGRATION NATIONALE ET EUROPEENNE	4
1.1 L'évolution de la démographie, de l'emploi et des revenus se rapproche des rythmes nationaux	4
1.2. Les Pyrénées se spécialisent : le développement de l'activité touristique s'intensifie	9
1.3. Les Pyrénées s'ouvrent : elles s'intègrent dans des échanges nord-sud croissants	13
1.4. Les Pyrénées ne sont pas homogènes : trois systèmes territoriaux se différencient de manière croissante	14
1.5. Le capital écologique des Pyrénées repose sur un équilibre fragile	18
1.6 Un exemple de conflit d'usages : l'ours	20
II. LES TROIS EVOLUTIONS MAJEURES	21
2.1. Les incertitudes climatiques	21
2.2. Energie : le grand tournant	23
2.3. L'évolution des politiques d'aménagement et de développement territorial	24
III. UN SCHEMA POUR DES PYRENEES PARTENAIRES	26
3.1. Signification du Schéma et parti pris stratégique	26
3.2. Fonctions et finalités du Schéma	27
IV. AXES STRATEGIQUES	28
Axe 1 : Viser une gestion environnementale et patrimoniale exemplaire	29
Axe 2 : Tirer parti de toutes les dimensions des Pyrénées	34
Axe 3 : Accroître la valeur ajoutée produite dans le massif	37
Axe 4 : Valoriser la diversité locale des Pyrénées	42
V. STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE	48
5.1. Les Pyrénées changent d'horizon	48
5.2. Les conditions du changement	49
5.2.1 Les fonctions collectives	49
5.2.2 Le pilotage du changement	52

Le Schéma Interrégional d'Aménagement et de Développement du Massif des Pyrénées, prévu par la loi Développement des Territoires Ruraux du 23 février 2005, porte sur l'ensemble de la zone de Massif des Pyrénées françaises qui s'étend sur une partie des trois régions Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Aquitaine.

Son élaboration s'est déroulée sur la période de l'automne 2005 à l'hiver 2006.

Le Schéma Interrégional est le fruit d'un travail partenarial, piloté par la Commission Permanente du Comité de Massif élargie aux membres désignés des Conseils Régionaux et Généraux.

Il s'est nourri d'une étude réalisée par Yves Janvier – Ingénieur Conseil, « Proposition de Schéma Interrégional d'Aménagement et de Développement du Massif des Pyrénées » et de nombreuses contributions et des réflexions menées lors des ateliers de travail réunissant divers acteurs pyrénéens. Un forum Internet a également été mis en place.

I. LES PYRENEES, DE L'ISOLEMENT A L'INTEGRATION NATIONALE ET EUROPEENNE

Le Massif des Pyrénées a longtemps été une terre de confins, considérée comme vouée à la perte de population et d'activités. Le premier Schéma d'Aménagement et les documents successifs de planification qui l'ont suivi avaient pour principal objectif de construire les bases de l'attractivité, notamment économique et touristique, du Massif. La question se pose autrement désormais : il s'agit moins de recréer une attractivité du Massif dans son ensemble que de réguler et de maîtriser les effets et les impacts d'une attractivité démographique et touristique renouvelée.

Cette formulation s'appuie sur quatre constats qui forment l'armature du diagnostic :

- Le premier constat est que le Massif, dans son ensemble, vit désormais au rythme des évolutions des grandes tendances nationales, à la fois du point de vue démographique et du point de vue de l'emploi et des revenus.
- Le deuxième constat est que les Pyrénées se spécialisent : le développement de l'activité touristique s'intensifie.
- Le troisième constat est que les Pyrénées s'ouvrent, de façon inégale certes, aux relations internationales : la chaîne est de moins en moins une frontière.
- L'impact de ces évolutions sur l'espace pyrénéen, combiné aux difficultés structurelles de l'agriculture de montagne, met de plus en plus en question la pérennité du patrimoine du Massif qui constitue le fondement de son économie.

Les trois premières tendances se combinent selon des conséquences territoriales contrastées ; elles entraînent l'apparition de trois grands systèmes territoriaux d'est en ouest, qui entretiennent chacun des relations différentes avec l'extérieur.

1.1. L'ÉVOLUTION DE LA DEMOGRAPHIE, DE L'EMPLOI ET DES REVENUS SE RAPPROCHE DES RYTHMES NATIONAUX

Lorsque l'on s'intéresse à la démographie, à l'emploi et au revenu de l'ensemble du Massif, on constate que, depuis une quinzaine d'années, les Pyrénées tendent à rejoindre les rythmes nationaux. Autrement dit, les Pyrénées constituent de moins en moins un espace "à part", elles sont en voie d'intégration dans l'espace national, voire européen.

Le nombre de pyrénéens stagne encore, mais le Massif est de plus en plus attractif

De 1975 à 1999, le nombre d'habitants a globalement stagné sur le massif (autour de 480 000). Cette stabilité masque en fait des variations importantes : jusqu'en 1990, le Massif perd des habitants (environ 6 500 entre 1975 et 1990) ; de 1990 à 1999, la démographie se redresse et "gagne" 320 habitants. La tendance à l'érosion démographique est donc inversée. Cette évolution globale ne doit pas faire perdre de vue de fortes variations locales : le gain de population du Massif est essentiellement dû au dynamisme de la partie Massif des Pyrénées-Orientales, qui gagne à elle seule 5 300 habitants entre 1990 et 1999, alors que les autres départements continuent d'accuser une perte de population (près de 2000 habitants en moins, par exemple, dans les Hautes-Pyrénées, 1400 en Haute-Garonne).

Solde migratoire positif, solde naturel négatif

Plus significative encore est l'évolution du solde migratoire. Celui-ci redevient fortement positif entre 1990 à 1999, et ceci dans tous les départements. Le Massif dans son ensemble connaît un solde migratoire positif de plus de 4 % entre 1990 et 1999, le maximum se situant dans les Pyrénées-Orientales (+ 10,4 %) et le minimum dans les Hautes-Pyrénées (+ 1,2 %). Les effets de cette attractivité du Massif et ses gains de population doivent toutefois être nuancés. En effet, l'Ariège, l'Aude et les Pyrénées-Orientales connaissent des records d'allocataires de RMI deux à trois fois supérieurs à la moyenne nationale.

Comment expliquer cette différence entre une population qui n'augmente pas et un solde migratoire positif ? Essentiellement par le fait que les soldes naturels sont négatifs à peu près partout. Le solde naturel dépend de l'âge des habitants, or la population pyrénéenne, après une longue période de déclin démographique, est marquée par la forte présence de personnes âgées et de retraités. Sur les 480 000 habitants du Massif en 1999, 127 000 sont retraités et 171 000 sont d'âge actif. Le ratio retraités/actifs s'établit, pour l'ensemble du Massif à 71 % (autrement dit dans les Pyrénées résident 7 retraités pour 10 actifs) ce qui explique largement les soldes naturels négatifs.

Tableau 1 : solde migratoire et part des habitants en 1999 vivant dans un autre département en 1990

	Solde migratoire		Habitant un autre département en 1990
	1982-90	1990-99	
Ariège	3,2 %	3,4 %	30,87 %
Aude	1,8 %	3,7 %	32,98 %
Haute Garonne	3,5 %	2,2 %	24,10 %
Hautes-Pyrénées	0,3 %	1,2 %	26,25 %
Pyrénées-Atlantiques	2,6 %	3,2 %	18,20 %
Pyrénées-Orientales	9,2 %	10,4 %	40,35 %
<i>Ensemble du Massif</i>	4,1 %	4,1 %	29,08 %
France			28,68 %

Source : INSEE, RP

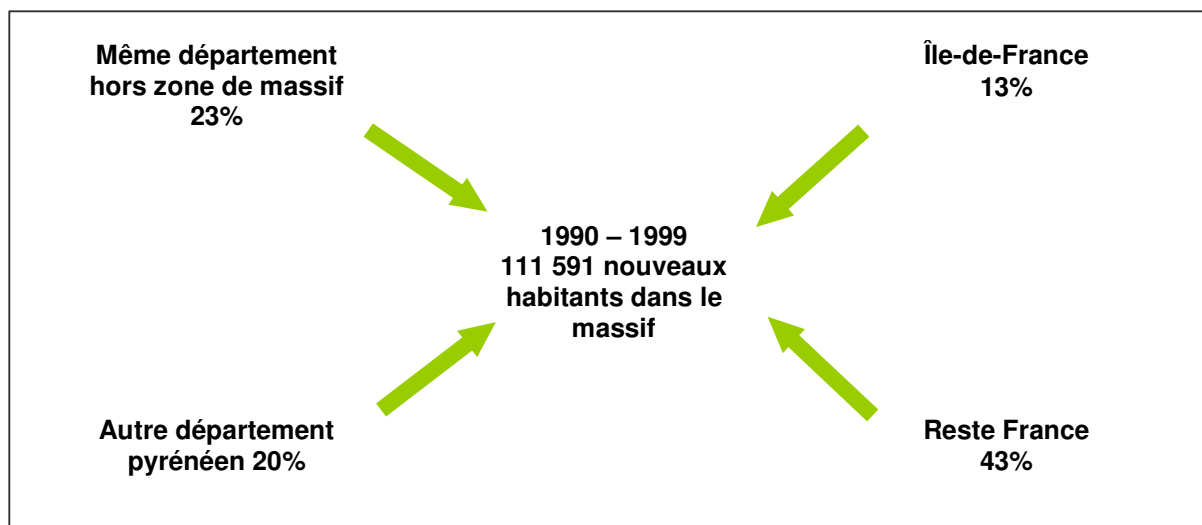
Une attractivité nationale

Il ne faudrait pas en conclure que les Pyrénées n'attirent que des retraités : sur 100 nouveaux venus dans les Pyrénées entre 1990 et 1999, 20 ont plus de 60 ans ; autrement dit, 80 % des nouveaux venus sont jeunes ou d'âge actif. Cependant, ce rapport est inférieur à ce que l'on constate au niveau national : à l'échelle de la France métropolitaine, sur 100 personnes ayant changé de département, 90 sont d'âge actif. Ainsi, sans être majoritairement une terre d'accueil des retraités, les Pyrénées sont plus attractives pour les plus de 60 ans que la moyenne du territoire national.

Plus importante est l'analyse de l'aire d'attractivité des Pyrénées. En effet, près d'un tiers (29 %) de la population présente dans le Massif en 1999 vivait dans un autre département en 1990. Ce chiffre est totalement conforme à la moyenne nationale : à l'échelle de la France métropolitaine, 28 % de la population a changé de département entre 1990 et 1999. Ainsi, les Pyrénées se situent-elles désormais dans les flux de mobilité nationaux, avec des échanges dans les deux sens.

On compte 111 591 nouveaux venus dans le Massif entre 1990 et 1999. 23 % d'entre eux habitaient le même département, mais hors de la zone de Massif. 20 % viennent d'un autre département "pyrénéen". 43 % viennent du reste de la France métropolitaine. 13 % viennent d'Île-de-France. L'attractivité des Pyrénées est donc nationale.

Graphique 1 : Origine des nouveaux habitants du Massif en 1999

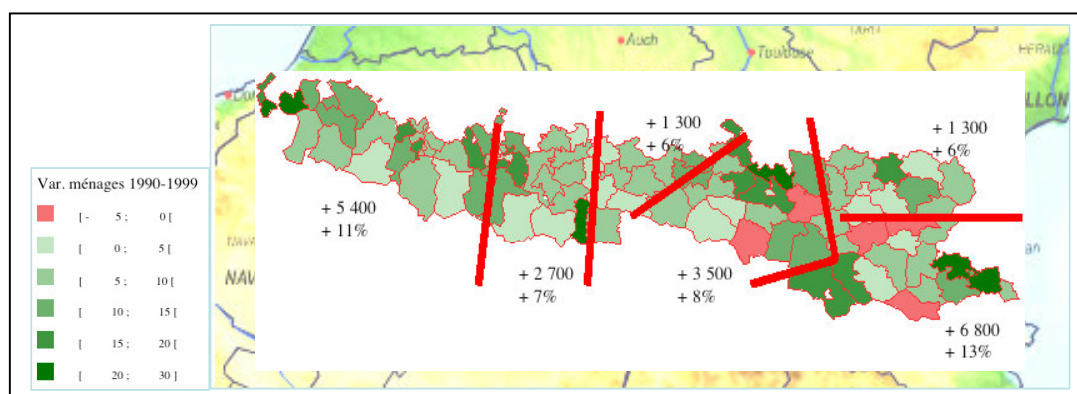


Source : INSEE, RP

Stagnation de la population, croissance des ménages

Alors même que le nombre d'habitants dans les Pyrénées stagne, il est un phénomène important à noter. L'ensemble du Massif gagne 21 000 ménages¹ entre 1990 et 1999. Cette donnée est essentielle pour comprendre que, même si la population n'est pas très dynamique, la demande en logements, en services, en déplacements etc. des résidents permanents augmente rapidement. Chaque ménage est en effet une unité de consommation relativement autonome ; en particulier, (en principe) à chaque ménage correspond un logement. Autrement dit, on peut à la fois constater une stagnation du nombre d'habitants et un accroissement de la demande de logement, du fait de la croissance du nombre de ménage. Cette croissance du nombre de ménage est essentiellement due à la diminution de leur taille moyenne : dans les Pyrénées comme ailleurs, le nombre de personnes par ménage diminue ; dans les Pyrénées plus qu'ailleurs, du fait du poids des retraités, dont la taille de ménage est naturellement plus petite que celle des actifs avec enfants.

Carte 1 : variation du nombre de ménages dans la zone de Massif 1990-1999



Source : INSEE, RP.

¹ Rappelons que, au sens de l'INSEE, un ménage comprend l'ensemble des personnes vivant dans un même logement.

L'évolution de l'emploi et les revenus pyrénéens suivent les tendances nationales

Même si les taux d'activité et les revenus pyrénéens restent inférieurs aux moyennes nationales, la conjonction de l'attractivité démographique et de la croissance des ménages explique en partie les bons résultats des Pyrénées.

La bonne tenue de l'emploi salarié privé

Si l'on s'en tient à l'emploi salarié privé (seul type d'activité qui fasse l'objet, grâce à l'UNEDIC, d'un suivi annuel) entre 1993 et 2003, le Massif dans son ensemble gagne plus de 10 000 emplois, ce qui correspond à une croissance de l'ordre de 18 %, exactement le rythme national au cours de la même période. Ici encore, les Pyrénées ne "décochent" pas par rapport à la tendance nationale ; mieux, le Massif suit le rythme métropolitain.

Cette tendance d'ensemble recouvre des disparités locales. Les Pyrénées-Orientales tiennent le haut du classement (+ 20 % entre 1993 et 2003), suivies de la Haute-Garonne, des Hautes-Pyrénées et des Pyrénées-Atlantiques (+ 18 %). L'Ariège tient une place intermédiaire (+ 10 %) et l'Aude ferme la marche : la partie Massif de l'Aude ne gagne que 3 % de 1993 à 2003, ce qui est très faible et correspond, à la différence des autres parties du Massif, à un décrochage réel.

Il est également important de noter que l'emploi salarié dans le domaine du tourisme est souvent précaire et les nouvelles règles de l'indemnisation du chômage ne contribuent pas à améliorer cette difficile situation des saisonniers.

Tableau 2 : variation de l'emploi salarié privé 1993-2002, en indice : base 100 = 1993

<i>Zone de Massif</i>	1993	1998	2002
Pyrénées Atlantiques	100	110	118
Hautes-Pyrénées	100	111	120
Haute-Garonne	100	107	120
Ariège	100	108	114
Pyrénées-Orientales	100	112	122
Aude	100	95	107
Ensemble du Massif	100	109	118
Province	100	109	121
France	100	107	118

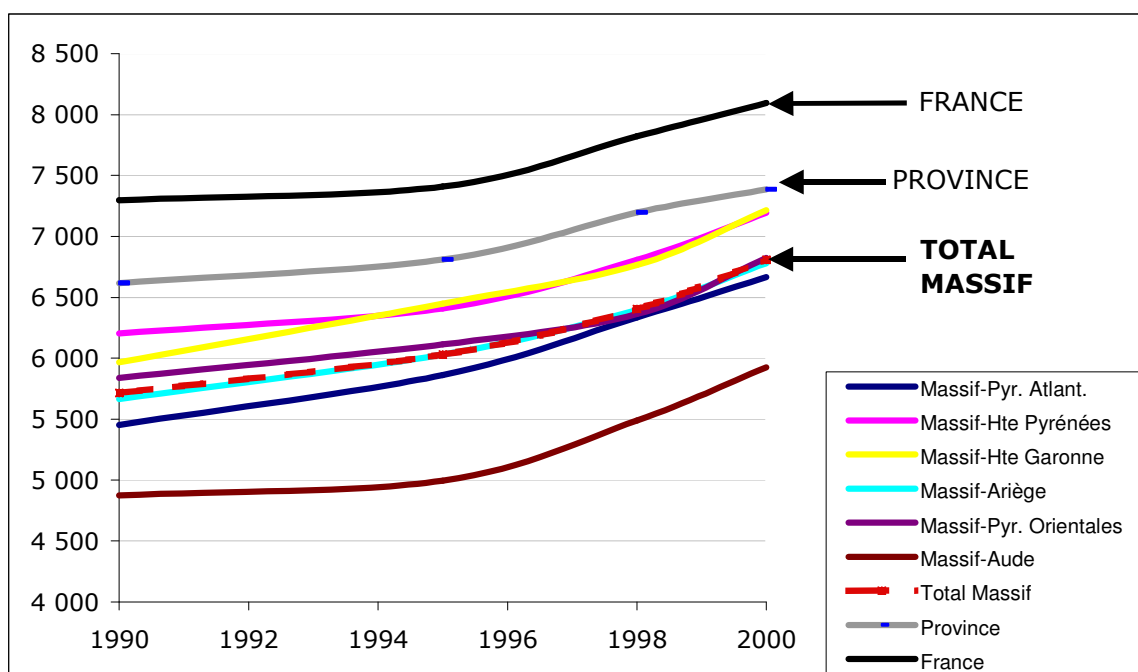
Source : UNEDIC

Autre alignement des Pyrénées sur les évolutions nationales : la croissance du taux d'activité des femmes. Entre 1990 et 1999, la population active féminine occupée (c'est-à-dire qui exerce effectivement un emploi) croît de 5 600 personnes, pendant que la population masculine occupée diminue de 3 600 personnes. Comme dans l'ensemble du territoire national, les Pyrénéennes sont de plus en plus actives et l'emploi "féminin" tend à rejoindre l'emploi "masculin". Ce phénomène contribue aussi à modifier et à accroître les besoins de services aux ménages actifs.

Les revenus augmentent mais restent inférieurs à la moyenne nationale

L'accroissement de la population active, conjuguée à celle des retraités, provoque entre 1990 et 1999 une croissance du nombre de titulaires de revenus. Autrement dit, parmi les habitants du Massif en 1999, ceux qui reçoivent un revenu (revenu d'activité ou pension de retraite) sont plus nombreux proportionnellement qu'en 1990. Pendant que, globalement, la population stagnait, le nombre de titulaires de revenus augmentait de plus de 5 %.

Graphique 2 : variation du revenu par habitant, zone de Massif

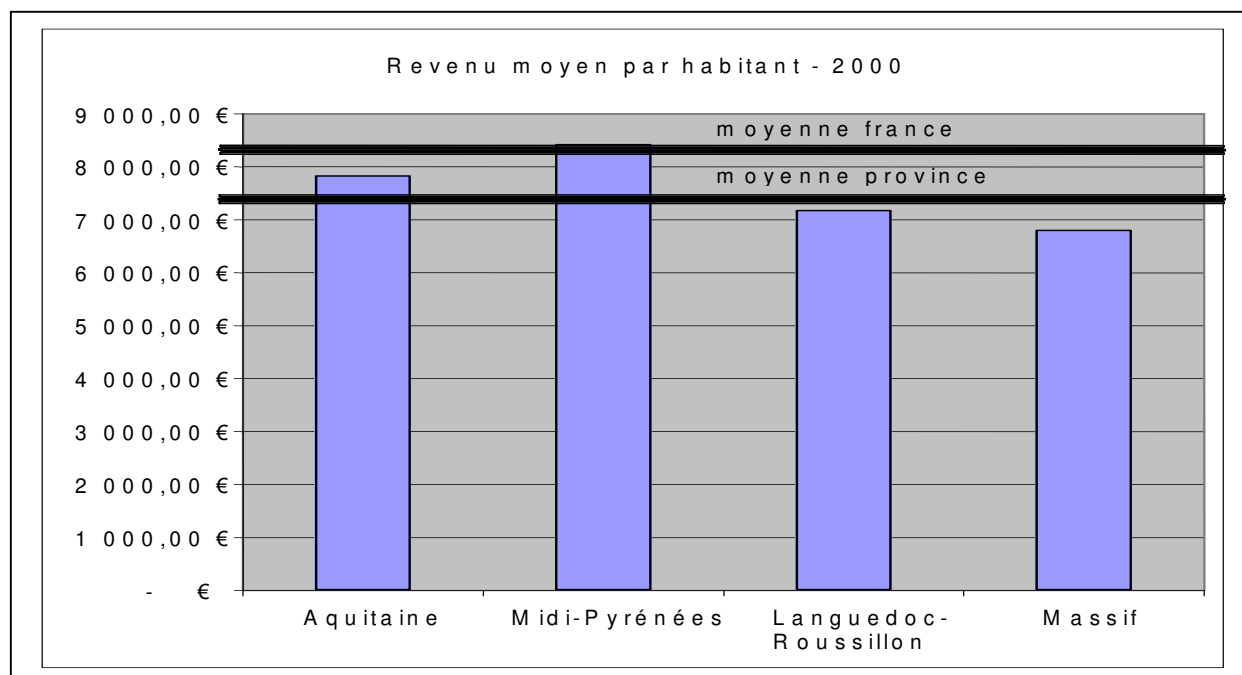


Source : DGI

Ce mécanisme explique que le revenu des Pyrénéens augmente et tend à rattraper la moyenne nationale. En 1990, le revenu annuel moyen par Pyrénéen s'élevait à moins de 6 000 euros, soit 86 % du revenu moyen de la province (hors Île-de-France). En 2000, le revenu moyen par Pyrénéen atteignait environ 7 000 euros, soit 92 % de la moyenne de la province. Ainsi, non seulement les Pyrénéens améliorent leur aisance financière, mais ils rattrapent leur retard par rapport à la moyenne de province.

Cette croissance du revenu s'accompagne en même temps d'une réduction des inégalités territoriales au sein des Pyrénées. Les inégalités de revenu moyen par habitant entre cantons se sont en effet réduites d'un tiers entre 1990 et 2000.

Diagramme revenu moyen par habitant - 2000



Source : DGI

Le revenu moyen par habitant pour l'ensemble du Massif reste encore inférieur aux revenus moyens des trois régions, le plus grand écart apparaissant avec Midi-Pyrénées.

Trois mécanismes se conjuguent pour "aligner" les Pyrénées sur les tendances nationales :

- *L'attractivité migratoire à l'échelle nationale*
- *La croissance du nombre de titulaires de revenus*
- *L'accroissement du nombre de ménages*

Ces mécanismes conduisent à des résultats positifs pour l'ensemble du Massif

- *Un solde migratoire positif*
- *L'accroissement de l'emploi salarié privé au même rythme que la France métropolitaine*
- *Une augmentation des revenus pyrénéens et une réduction des inégalités territoriales à l'intérieur du Massif*

1.2. LES PYRENEES SE SPECIALISENT : LE DEVELOPPEMENT DE L'ACTIVITE TOURISTIQUE S'INTENSIFIE

L'alignement des Pyrénées du point de vue de la démographie, de l'activité et des revenus correspond en même temps à une spécialisation socio-économique. Le Massif, dans son ensemble, devient un espace dont la spécialisation dans l'accueil des loisirs s'intensifie. Ceci se remarque dans la composition des revenus et dans l'évolution de l'emploi ainsi que dans la spécialisation résidentielle et démographique. Si cette spécialisation se confirme, les Pyrénées risquent de devenir un espace de loisirs pour urbains, ce qui ne sera pas sans conséquence sur le plan environnemental, économique, culturel, etc.

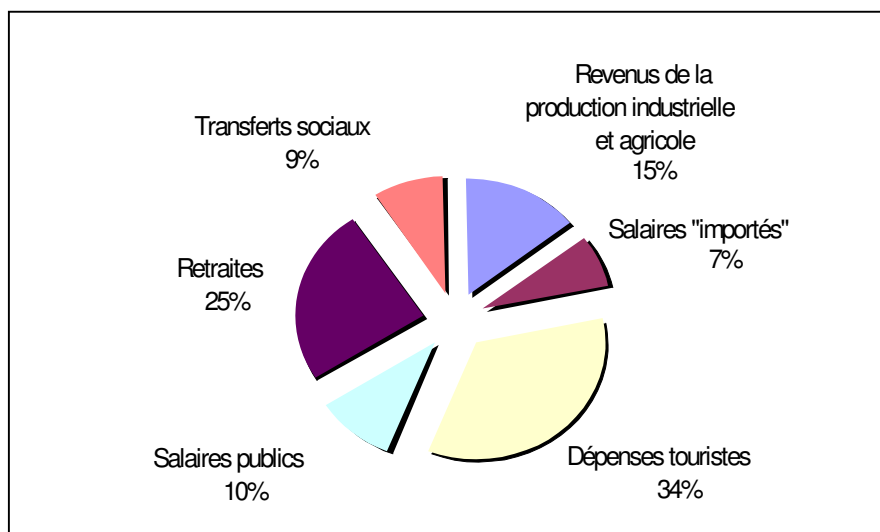
Les revenus et l'emploi dans les Pyrénées sont déterminés par la consommation de loisirs

Les revenus des Pyrénéens proviennent plus des loisirs que de la production

On peut décomposer les sources du revenu des habitants en quatre grands chapitres :

- Les revenus tirés de la production, autrement dit, les revenus qui correspondent à la rémunération tirée de la vente hors du Massif des productions du Massif, qu'il s'agisse de biens industriels, de produits agricoles, ou de services "exportés".
- Les revenus tirés de la présence, dans le Massif, de personnes qui gagnent leur argent ailleurs et viennent le dépenser sur place : il peut s'agir de retraités (les pensions de retraites ne correspondent pas à un "produit" pyrénéen vendu à l'extérieur), d'actifs vivant dans les Pyrénées mais travaillant hors du Massif (ils gagnent leur revenu ailleurs mais le dépensent en grande partie au lieu de résidence) et, évidemment, de dépenses touristiques.
- Les revenus provenant des traitements de la fonction publique.
- Les revenus provenant de transferts sociaux : assurance chômage, minima sociaux, remboursement de sécurité sociale.

Graphique 3 : Composition du revenu des Pyrénéens



Sources : calculs spécifiques à partir de données INSEE, DGI, UNEDIC, Ministère du tourisme

Si l'on applique cette grille aux revenus des Pyrénéens, on s'aperçoit (graphique 3) que les revenus tirés de la vente hors du Massif de produits du Massif (industriels ou agricoles) ne représente que 15 % du total des revenus perçus (par comparaison, en moyenne, les aires urbaines françaises tirent 25 % de leur revenu de ces mêmes postes). Les salaires publics jouent un rôle faible dans les Pyrénées (10 % du revenu total), ce qui s'explique par l'absence de ville importante dans le Massif. Les transferts sociaux s'élèvent à 9 % du total. Les principaux postes sont les retraites (qui s'élèvent à 25 % du total) et les dépenses touristiques qui représentent 34 % du total.

Cette décomposition du revenu pyrénéen montre bien la structure spécialisée de l'activité du Massif : une production propre, agricole ou industrielle, ultra minoritaire dans le total et un poids considérable des revenus tirés de la présence de retraités ou de touristes. Près de 60 % du revenu des Pyrénées provient d'une consommation assimilable à une consommation résidentielle et de loisirs, qu'il s'agisse de touristes ou de retraités. Autrement dit, les Pyrénées vivent globalement de la vente de leur espace, de leur paysage et de leurs installations touristiques.

Ce résultat peut conduire à des appréciations diverses : on peut y voir les effets positifs de l'investissement touristique, notamment dans les stations de ski. On peut aussi y voir un risque, lié à une spécialisation trop exclusive sur un seul segment d'activité.

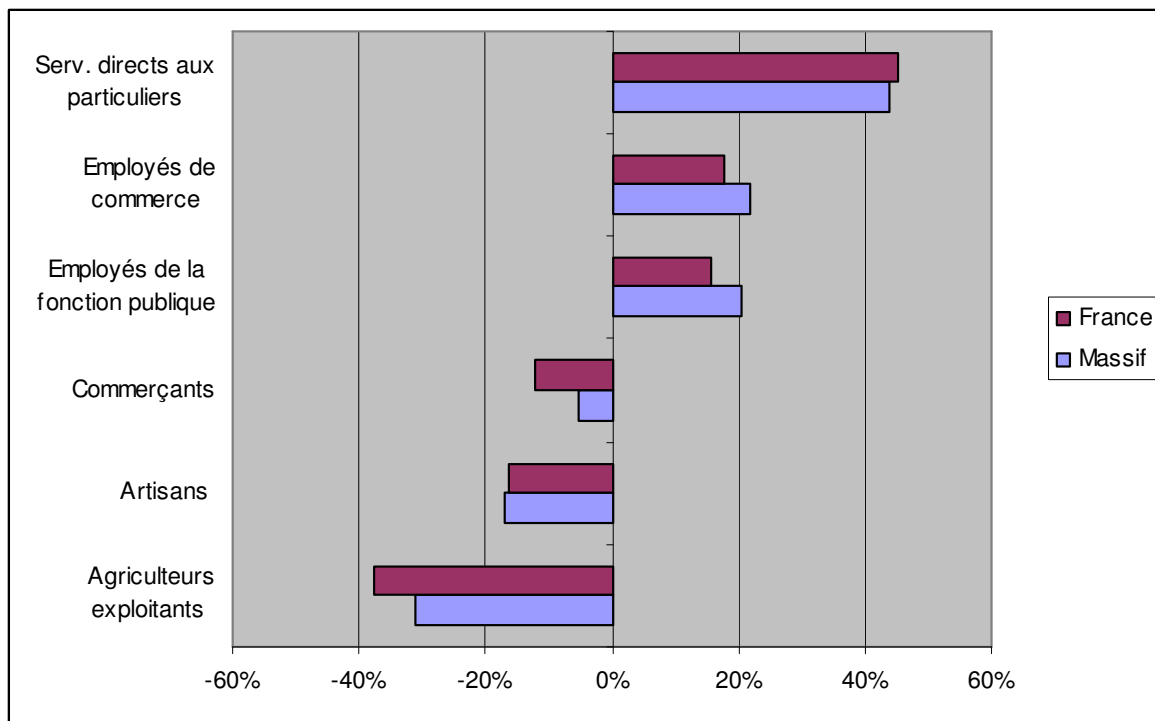
L'emploi se spécialise

Historiquement, l'emploi Pyrénéen se caractérisait par une sur représentation des professions indépendantes : agriculteurs, artisans et commerçants, ce qui est typique des sociétés et des économies rurales. Les emplois industriels et tertiaires étaient plutôt sous-représentés, ainsi que les fonctions d'encadrement et la fonction publique.

Le recensement de la population (graphique 4) permet de lire l'évolution de la structure des emplois pyrénéens et montre la considérable évolution du territoire. Entre 1990 et 1999, plus du tiers des agriculteurs exploitants disparaissent et près de 20 % des commerçants et artisans. L'érosion concerne aussi les chefs d'entreprises de plus de 10 salariés (hors Pyrénées Atlantiques et Pyrénées-Orientales). Ces métiers traditionnels, productifs, sont remplacés par des activités de service, comme partout ; mais là où les Pyrénées se distinguent, c'est que la croissance est maximale dans les catégories "employés de commerce" et "employés de la fonction publique".

La structure de l'emploi témoigne de la poursuite d'une mutation économique et sociale : le passage d'une société traditionnelle, fondée sur l'agriculture et l'artisanat, à une économie de services dont l'armature est constituée par le commerce (pris au sens large : commerce de détail, grandes surfaces, hôtellerie et restauration), avec, accessoirement, un développement important des emplois publics.

Graphique 4 : Evolution comparée France / Massif Pyrénées de quelques secteurs d'emplois (1990-1999)



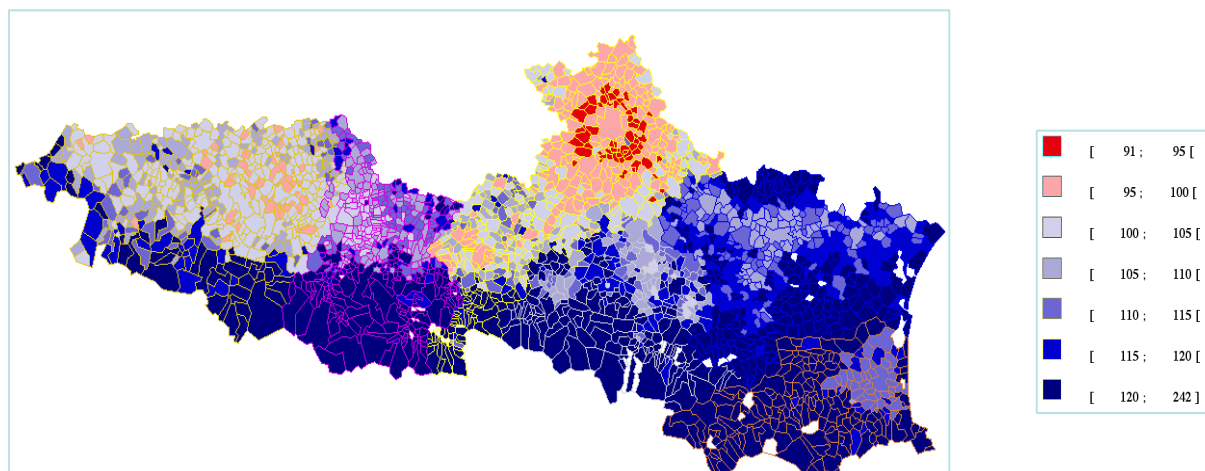
L'occupation de l'espace pyrénéen est de plus en plus liée à la consommation de loisirs

La population réellement présente² peut atteindre plus du double de la population recensée sur certaines communes du massif.

Appliqué au Massif des Pyrénées (carte 2), le calcul montre que plus on "s'avance" vers la montagne, plus la population réellement présente est en décalage avec la population recensée. Autrement dit, dans les communes de montagne notamment, mais aussi dans nombre de communes du piémont, la population réellement présente oscille entre 120 % et 240 % de la population légale, et il s'agit là d'une moyenne annuelle.

² La population "présente" est calculée comme un solde, construit à partir de l'occupation des résidences secondaires, de l'occupation des hôtels et des gîtes qui s'ajoute à la population "légalement" recensée, à quoi on enlève les habitants qui ont leur domicile dans la commune, pour le temps où ils n'y sont pas effectivement présents (étudiants, vacances, etc.).

Carte 2 : population réellement présente (moyenne annuelle) sur population résidente



Source : INSEE

Comme on le voit, cette "présence réelle" ne concerne pas que les seules communes touristiques ou les stations de ski : c'est bien l'ensemble du Massif qui est concerné par cette sur-occupation, liée évidemment au tourisme, mais aussi aux résidences secondaires. Cette forte présence a des conséquences positives en termes de dépenses et d'activités et des conséquences plus négatives en termes de poids sur l'espace, les réseaux, la consommation d'énergie, etc. Toutefois, même si dans quelques communes de montagne, la population réellement présente toute l'année n'atteint que 80 % de la population légale, la consommation de loisirs vient, dans certains lieux, doubler le poids de la population légale. Ce constat doit être nuancé dans le temps. En effet, de façon générale, la forte présence de population sur le territoire pyrénéen est caractéristique des saisons d'été et d'hiver.

Si l'on élargit la carte des présences à tout le territoire des départements, on voit se dessiner un système de vases communicants : la présence réelle est égale ou inférieure à la population légale dans les espaces urbains, notamment l'aire urbaine toulousaine ; les deux populations sont à peu près équivalentes dans les espaces ruraux de plaine ou de piémont ; la population présente est considérablement supérieure à la population légale dans la zone de Massif. Il s'agit donc bien d'un phénomène "massif" : l'espace pyrénéen est consommé par les urbains, et notamment par les urbains proches.

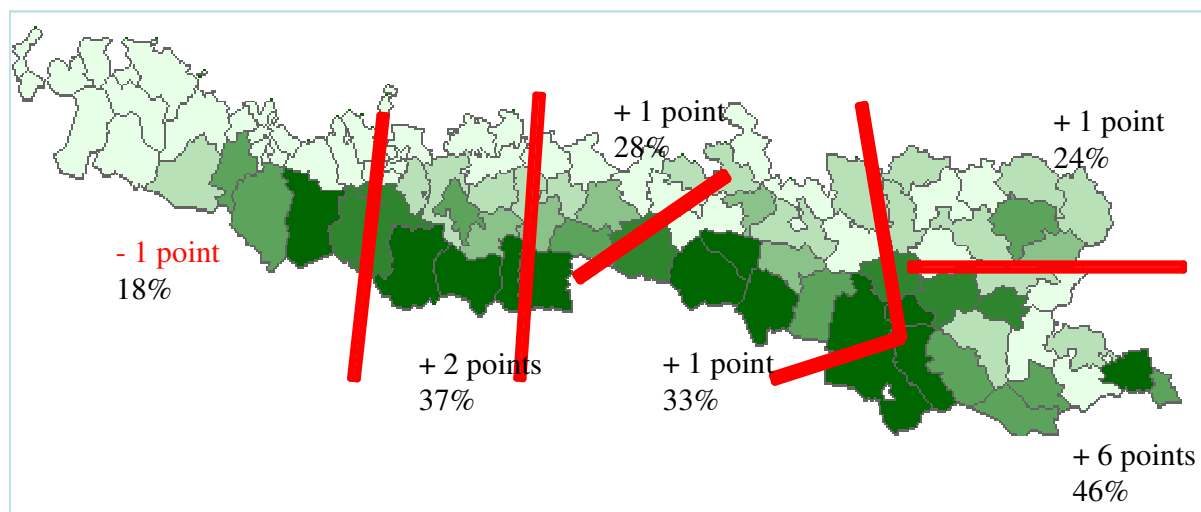
Le marché du logement est tiré par les résidences secondaires

Entre 1990 et 1999, 31 000 logements supplémentaires ont été construits dans le Massif, dont 18 500 résidences secondaires, soit 60 %. Globalement, la part des résidences secondaires a progressé de 18,6 % dans le Massif entre 1990 et 1999 (contre 3,1 % pour la France métropolitaine). Elles représentent le tiers du parc total de logements du Massif, contre environ 10 % pour la France métropolitaine.

Ainsi, les résidences secondaires sont-elles une composante déterminante, particulièrement dynamique du parc de logements dans le Massif pyrénéen. Très largement, le marché du logement dépend de cette composante.

Cette spécialisation résidentielle s'accroît avec l'altitude (carte 3). Dans les communes du piémont, les résidences secondaires sont à la moyenne nationale (environ 10 % du parc de logement). Dans les communes de montagne, elles représentent près de 30 % du parc total de logements et atteignent 63 % du total des logements dans les communes de haute montagne. Les résidences secondaires pèsent pour près de 55 % des nouveaux logements dans les communes de montagne, mais pour plus de 90 % des nouveaux logements dans les communes de haute montagne.

Carte 3 : part des résidences secondaires dans le logement total et évolution par département (1990-1999)



Source INSEE RP

Trois mécanismes se conjuguent pour accentuer la spécialisation des Pyrénées :

- Une érosion des activités productives traditionnelles (industrie et agriculture).
- La proximité de centres urbains denses et dynamiques (Pau, Toulouse, Perpignan).
- L'attractivité touristique et résidentielle de l'espace pyrénéen.

Ces mécanismes entraînent une triple spécialisation :

- En termes économiques, dans les activités commerciales et le tourisme.
- En termes démographiques, par une présence réelle pouvant atteindre près de deux fois la population recensée.
- En termes de logement, par une spécialisation croissante en résidences secondaires.

1.3. LES PYRENEES S'OUVRENT : ELLES S'INTEGRENT DANS DES ECHANGES NORD-SUD CROISSANTS

L'ouverture du Massif vers l'Espagne se fait à trois échelles.

Aux échelles transnationales, les deux extrémités des Pyrénées forment un couloir de transit entre la péninsule ibérique et le reste de l'Europe.

Aux échelles transrégionales, les Pyrénées s'insèrent dans des échanges bilatéraux.

Aux échelles plus locales, les Pyrénées connaissent des relations transfrontalières différenciées.

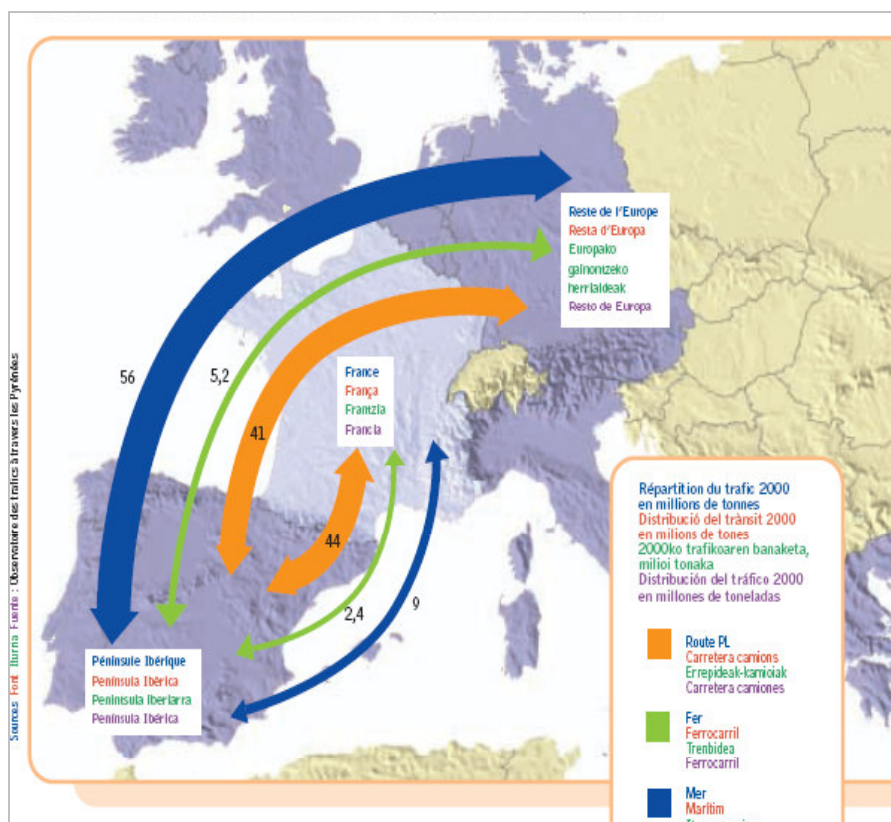
Deux couloirs transnationaux

En 2000, 157,6 millions de tonnes de fret ont été échangées entre la péninsule ibérique et le reste de l'Europe. Pour 66 %, ce volume échangé ne fait que traverser la France et se dirige vers le reste de l'Europe. Sur le total, 54 % a transité par voie maritime et 41 % par la route. Le rail ne représentant que 5 % du tonnage échangé.

Ce sont principalement les deux extrémités des Pyrénées qui sont concernées par les trafics routiers. Le passage méditerranéen est le plus chargé, avec plus de 35 millions de tonnes, principalement du fait de l'intensité des échanges de l'Espagne vers la France et l'Europe. Mais le passage atlantique connaît la croissance la plus forte, du fait de la géographie de la péninsule ibérique qui se situe pour l'essentiel à l'ouest des longitudes françaises.

Les deux extrémités des Pyrénées ont donc une fonction de corridor international particulièrement stratégique sur lequel s'exerce, notamment à l'ouest, une pression croissante. En effet, les flux transpyrénéens sont très dynamiques, par comparaison aux flux transalpins : entre 1993 et 1999, les premiers connaissent une croissance de 75 %, alors que les seconds n'augmentent que de 26 %.

Carte 4 : Répartition du trafic transpyrénéen (millions de tonnes 2000)



Source : Atlas transpyrénéen des transports

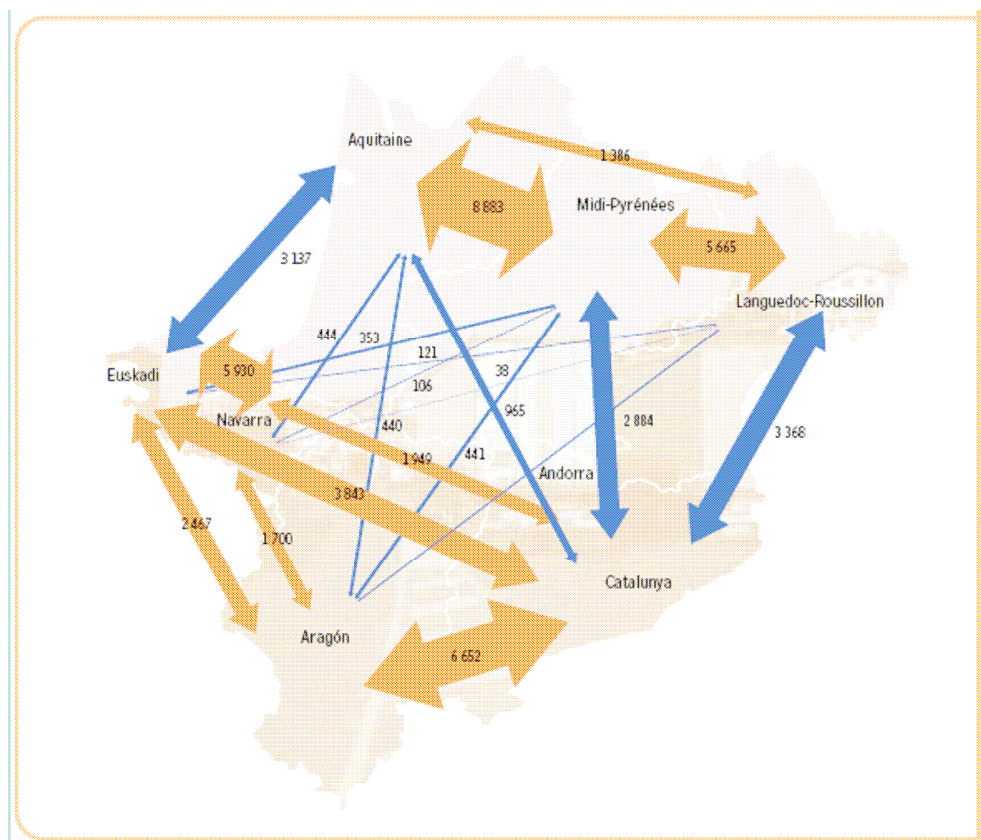
La croissance des échanges transrégionaux

Cette fonction globale de corridor de flux doit être analysée plus finement, notamment dans sa répartition entre transit (les véhicules dont l'origine ou la destination ne sont pas situés sur le territoire français) et échanges (les véhicules qui partent ou desservent un point situé dans le territoire français). Globalement, les flux sont équilibrés : 33 millions de tonnes en transit contre 31 millions de tonnes en échange. L'échange est plus dynamique que le transit : celui-ci a connu une croissance de 64 % entre 1993 et 1999, alors que l'échange croît, pendant la même période, de 88 %.

Cet équilibre global recouvre des différences notables entre le passage Atlantique et le passage Méditerranée. Du côté de la Méditerranée, le tonnage en transit représentait, en 1999, plus de 20 millions de tonnes, alors que le tonnage échangé entre la Espagne et la France s'élevait à quelques 15 millions de tonnes. Du côté de l'Atlantique, la proportion s'inverse : 13 millions de tonnes en transit contre 16 millions de tonnes en échange.

Cette proportion est notamment due à une très forte croissance des échanges de proximité ; entre 1993 et 1999, les relations entre l'Espagne et la Région Aquitaine, par exemple, ont fait plus que doubler. L'Euskadi et l'Aquitaine échangent annuellement plus de trois millions de tonnes de fret, comme la Catalogne et Languedoc Roussillon. Les échanges entre la Catalogne et Midi-Pyrénées sont plus modestes, quoique non négligeables, avec 2,8 millions de tonnes échangés en 1999. L'Aragon est, pour l'instant, faiblement générateur de flux de proximité.

Carte 5 : flux routiers entre régions de l'espace pyrénéen (millions de tonnes 1999)



Source : Atlas transpyrénéen des transports

Dans leur ensemble, les échanges "de proximité" entre régions pyrénéennes représentent plus du tiers des échanges entre l'Espagne et la France. Il faut donc voir là la marque d'une intégration croissante des économies régionales de part et d'autre de la chaîne pyrénéenne.

Des modalités différenciées d'intégration économique de proximité

A plus grande échelle, celle de la proximité, on perçoit des différences notables selon les points de la chaîne. Elles sont en partie liées aux densités démographiques : celles-ci sont évidemment sans commune mesure aux extrémités de la chaîne et dans la zone centrale (même si les taux de croissance démographique sont plus forts en Aragon qu'en Euskadi et en Catalogne, ce qui indique une forme de rattrapage démographique de la zone centrale du Massif, du côté espagnol du moins).

Du côté Atlantique, et notamment dans les parties basque et béarnaise du Massif, au-delà des relations institutionnelles (qui ont leur importance), on perçoit des formes diversifiées de relations économiques. Celles-ci se marquent notamment par des accords commerciaux ou industriels liant les firmes espagnoles et françaises, ou encore par des coopérations entre instituts de recherche et d'enseignement supérieur. Un véritable espace économique semble en voie de constitution.

Les relations ne témoignent pas encore d'une intégration économique (encore que des investissements transnationaux apparaissent dans les stations, notamment autour de l'Andorre), mais plus d'une pénétration des consommateurs espagnols sur l'offre spécialisée "loisirs" de la zone centrale du Massif.

Du côté méditerranéen, le tourisme joue un rôle important dans les relations franco-espagnoles. Mais, du fait de la géographie (notamment la continuité de la Cerdagne entre la France et l'Espagne), se nouent plutôt des interdépendances dans le champ du logement et des services. En particulier, les Espagnols sont de loin les premiers acheteurs du marché immobilier catalan.

Les Pyrénées ne sont plus une frontière :

- Il s'agit d'un corridor transnational d'autant plus stratégique que la péninsule ibérique (et particulièrement l'Espagne) connaît une forte croissance économique et rattrape son retard sur le reste de l'Union Européenne.
- De plus en plus, les flux transpyrénéens sont alimentés par l'intégration des économies régionales et les échanges liant notamment l'Aquitaine à Euzkadi et à la Navarre et la Catalogne à Languedoc-Roussillon et à Midi-Pyrénées.

Dans la proximité, les relations franco-espagnoles se nouent dans des registres différenciés : réseaux économiques du côté basco-béarnais, clientèles touristiques dans la zone centrale, pénétration du marché du logement et interdépendance des services du côté Catalan, communauté de langues et de cultures.

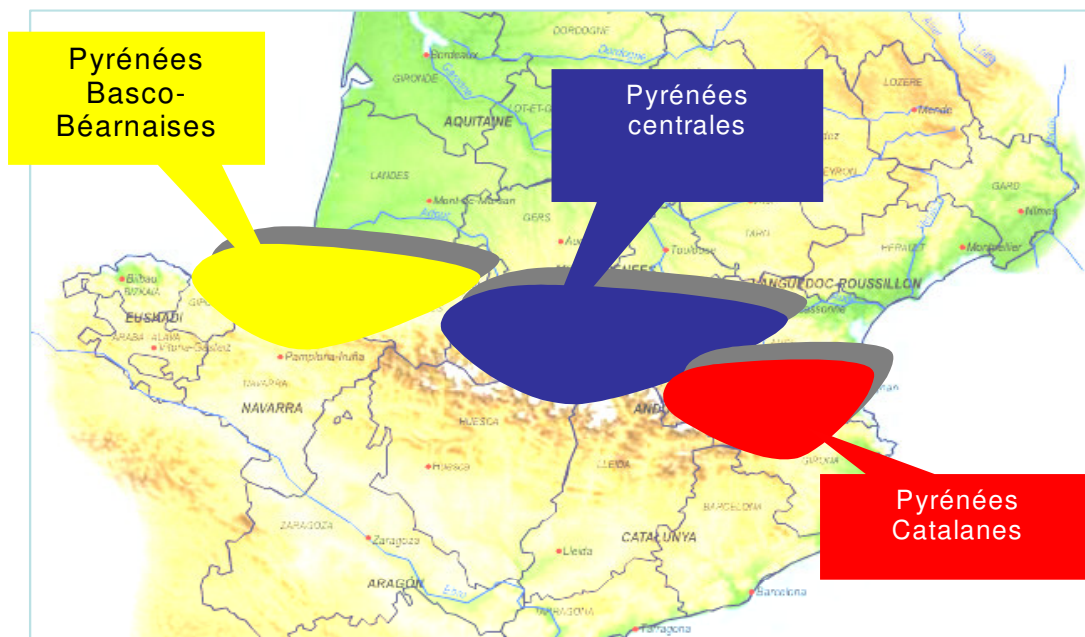
1.4. LES PYRENEES NE SONT PAS HOMOGENES : TROIS SYSTEMES TERRITORIAUX SE DIFFERENCIENT DE MANIERE CROISSANTE

Les trois grandes tendances - alignement sur les évolutions nationales, spécialisation, intégration transnationale - se combinent différemment d'est en ouest.

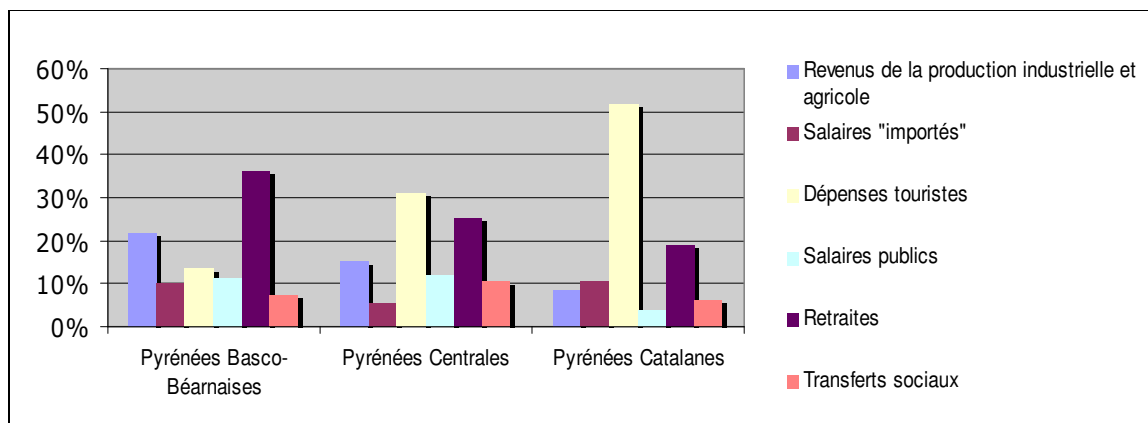
On peut, à grands traits, repérer trois principaux "systèmes socio-économiques" :

- Un système basco-béarnais, qui recouvre l'ensemble des Pyrénées-Atlantiques ;
- Un système central, qui comprend les Hautes-Pyrénées, la Haute-Garonne, l'Ariège et l'Aude ;
- Un système catalan, correspondant à la partie du Massif située dans les Pyrénées-Orientales.

Carte 6 : trois systèmes territoriaux



Graphique 5 : Composition du revenu des Pyrénéens par grand système territorial



Le système Basco-Béarnais

Il présente trois caractéristiques principales :

- Il est principalement alimenté par des migrations internes au département : 43 % des nouveaux venus dans le Massif habitaient déjà les Pyrénées-Atlantiques auparavant.
- C'est un système qui se démarque fortement des autres par l'importance des activités de production (par rapport au tourisme notamment) ; c'est la zone la plus "agricole" du Massif. Les revenus tirés des activités productives dépassent 20 % du total des revenus, alors que les revenus touristiques ne représentent qu'environ 12 % du total. Ceci se marque dans l'évolution de l'emploi salarié privé : les emplois liés à la production industrielle conservent une place importante, voire, dans certains cas, augmentent.
- C'est un système qui manifeste une forte intégration entre les villes du Piémont et le Massif (les salaires "importés", autrement dit perçus hors du Massif pèsent à peu près autant que les dépenses touristiques).

Plus globalement, le Massif basco-béarnais est économiquement intégré dans un système plus vaste qui relie une sorte de "métropole en réseau" en cours d'émergence, dont les points d'appui sont Pau, Bayonne, San Sebastian et Pampelune.

Le système "central"

- Le solde migratoire est équivalent à celui du système basco-béarnais (3 %) mais la caractéristique principale est que la Haute-Garonne constitue le principal "fournisseur" des nouveaux arrivants, du moins pour les Hautes-Pyrénées, la partie Massif de la Haute-Garonne et l'Ariège. Le desserrement toulousain alimente une bonne partie du solde migratoire positif.
- Les activités de production sont peu présentes (environ 15 % du total des revenus), alors que le tourisme représente le tiers du revenu total des habitants ; les transferts sociaux (assurance chômage, minima sociaux, remboursement de la sécurité sociale) occupent une place importante, de l'ordre de 10 % des revenus.
- La bonne santé des villes du Piémont dépend de leur intégration dans le système toulousain : Foix et Pamiers, par exemple, affichent des indicateurs positifs à la fois démographiques et économiques ; Tarbes est en mutation, suite à une désindustrialisation importante ; Saint-Gaudens perd de la population mais gagne de l'emploi ; Lannemezan, Saint-Girons et Quillan sont dans le rouge des points de vue démographique et économique. L'intégration montagne-piémont est donc faible, surdéterminée par l'influence de la métropole toulousaine.

Globalement, les Pyrénées centrales se situent dans l'orbite économique et démographique toulousaine : une part déterminante de leur solde migratoire provient de la métropole de Midi-Pyrénées. La bonne tenue de leur activité et de leur revenu est liée à la consommation de loisirs par les Toulousains (surtout dans les départements de la Haute-Garonne et des Hautes-Pyrénées), même si la clientèle touristique se diversifie. Le tourisme est un secteur encore sous exploité en Ariège laissant apparaître des perspectives de développement.

Le système catalan

- La partie catalane du Massif est extrêmement attractive. Le solde migratoire y est le plus élevé du Massif (10 % entre 1990 et 1999) ; son attractivité est nationale : de tous les systèmes, c'est celui dont l'alimentation "locale" (en provenance des Pyrénées-Orientales) est la plus faible.
- Elle est considérablement spécialisée : les revenus du tourisme y représentent plus de 50 % du total des revenus des habitants. Les activités productives y pèsent pour moins de 10 % du total des revenus. Cependant, l'offre de services et de commerces de proximité reste globalement insuffisante par rapport à la demande et les activités économiques (essentiellement touristiques et agricoles) demeurent fragiles puisqu'elles se caractérisent notamment par un taux d'emplois saisonniers important.
- Le Massif catalan est dans une double logique d'intégration : la forte périurbanisation de Perpignan d'une part (le Massif commence aux limites de l'aire urbaine) explique l'importance des salaires "importés" dans le total des revenus des habitants du Massif (plus de 10 %, soit un poids équivalent au système basco-béarnais) ; la proximité de Barcelone d'autre part alimente le marché du logement et une économie résidentielle de proximité, fondée sur des consommations croisées de part et d'autre de la frontière.

Les Pyrénées catalanes apparaissent comme la composante la plus spécialisée dans l'économie résidentielle et touristique. C'est la partie la plus dynamique de la chaîne, tant au plan démographique qu'à celui de la création d'emplois.

1.5. LE CAPITAL ECOLOGIQUE DES PYRENEES REPOSE SUR UN EQUILIBRE FRAGILE

La vision des Pyrénées qui ressort des constats précédents est relativement optimiste : si le Massif présente encore des retards relatifs, son évolution et ses dynamiques sont plutôt positives : attractivité résidentielle avérée, alignement des taux d'évolution sur les taux nationaux, rattrapage en cours du revenu moyen par habitant... Mais c'est la partie visible, au niveau des résultats, d'un mécanisme insidieux qui risque à terme de détruire le soubassement de ce développement. Les signaux d'alerte sont aujourd'hui inquiétants, même si ce mécanisme est un peu masqué parce que progressif.

Si l'on résume, la majorité des dynamiques positives des Pyrénées sont portées par l'attractivité de la montagne sur les populations urbaines, qu'il s'agisse de consommation de loisirs et de tourisme ou de résidences, principalement secondaires ou de retraite. Notons d'ailleurs que l'amélioration qualitative et quantitative des équipements et hébergements touristiques a renforcé l'attractivité du massif des Pyrénées. Par exemple, la fréquentation des domaines de ski alpin a augmenté de 29 % ces 10 dernières années grâce à leur modernisation et la garantie de neige.

La qualité des paysages et des espaces participe à cette attractivité pyrénéenne mais d'autres caractéristiques pyrénéennes complètent de façon indissociable le capital patrimonial du Massif : les formes spécifiques des rapports entre l'homme et la nature (pratiques agropastorales, transhumance, gestion collective des estives, respect et valorisation des races locales...) et ce qu'on pourrait appeler "la vie pyrénéenne" due à un assemblage de culture, d'histoire, de valeurs, de mode de vie, de rapports humains et d'attachement au "pays". C'est cet ensemble patrimonial qui constitue actuellement le soubassement de l'économie des Pyrénées.

Complémentairement, la richesse de la biodiversité pyrénéenne, bien qu'elle soit moins directement appréciée par le public, donne au patrimoine une autre dimension, très importante, de "capital écologique" que le monde extérieur tient à voir préserver, s'agissant d'une richesse et de raretés qui s'apprécient à l'échelle nationale et européenne. Ce capital s'est constitué dans des espaces diversifiés produits par les activités agricoles et forestières ; le problème de sa maintenance est aujourd'hui posé en raison des difficultés auxquelles ces activités sont confrontées, difficultés qui sont à l'origine d'enfrichement, de fermeture des milieux et de précarisation de la biodiversité.

Par contre, on met beaucoup moins en avant le fait que le capital économique repose pour partie sur ce patrimoine écologique, principalement produit par l'exploitation agricole de la montagne, historiquement créatrice d'une société rurale dont les valeurs sont aujourd'hui tant appréciées ; il n'existe encore que grâce à la présence active d'agriculteurs, d'éleveurs et de forestiers. Les conditions actuelles, tant économiques que réglementaires -notamment du fait de l'évolution des politiques de l'Union Européenne- mettent en cause les possibilités de survie de l'activité agricole pyrénéenne et donc la valeur de son capital.

Cette activité est confrontée à plusieurs difficultés :

- fonctionnellement, elle est en concurrence foncière avec le développement du bâti et, de façon plus insidieuse, en concurrence pour l'usage de l'espace avec les pratiques résidentielles et touristiques qui perturbent le fonctionnement des exploitations et en renchérissent les coûts. Cette difficulté est aggravée par la nécessité pour les éleveurs de montagne d'avoir à leur disposition des surfaces exploitables à plusieurs niveaux d'altitude, la confiscation du foncier à l'une de celles-ci entraînant la disparition d'exploitations, laissant en déshérence les terres agricoles aux autres altitudes,
- économiquement, les conditions d'exploitation sont de plus en plus contraintes par des dispositions réglementaires de protection du consommateur et de l'environnement qui radicalisent les conditions de la concurrence sans tenir compte des inégalités plaine/montagne liées aux surcoûts de l'altitude et de la pente (accessibilité, mécanisation, bâtiments...),
- les prix de revient élevés, la faiblesse des revenus des exploitants et la pénibilité du travail rendent la profession peu attractive pour les jeunes ; combinés avec la raréfaction foncière et le niveau spéculatif des prix fonciers et immobiliers, ils bloquent le renouvellement des chefs d'exploitation.

Alors que les Pyrénées sont encore, parmi les massifs de montagne français, celui où la présence agricole est proportionnellement la plus significative (1 180 exploitants en 1999, soit 6,9 % des actifs, contre 2,0 % dans les Alpes), leur part est en baisse rapide : 10,3 % en 1990, 6,9 % en 1999 (baisse de 33 % en moins de 10 ans). Ces résultats montrent à la fois l'importance de l'agriculture comme composante économique et sociale du Massif, et le risque tendanciel majeur auquel celui-ci est confronté pour la pérennité de son patrimoine.

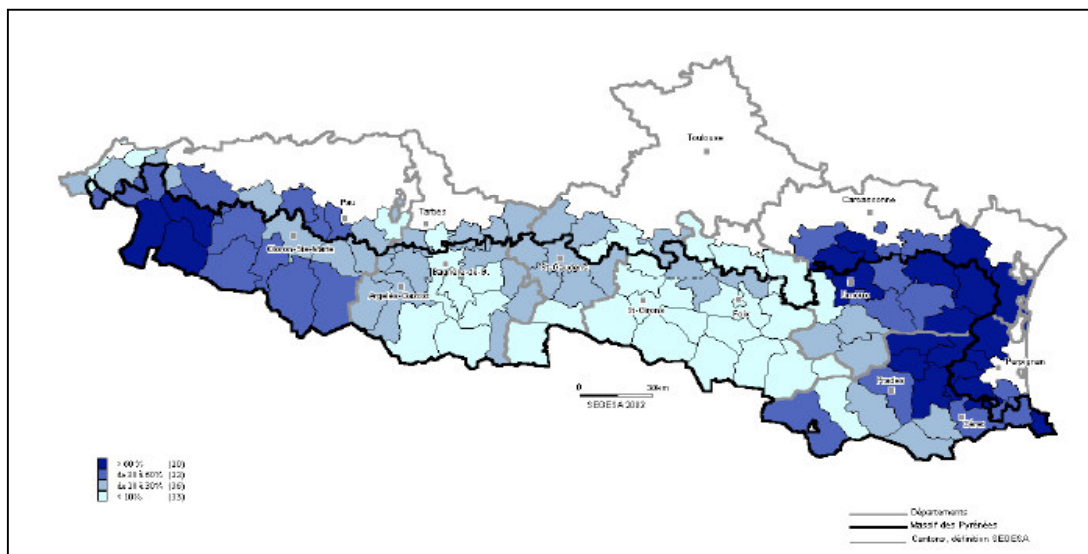
Faire reconnaître par le monde urbain et les institutions politiques l'utilité sociale du travail des agriculteurs (parce qu'ils "entretiennent" l'espace de la montagne en "sous produit", en quelque sorte, de leur activité productive) est nécessaire pour aborder avec justice la question de la pérennité de leur activité. Mais cette reconnaissance, à elle seule, est perverse, car elle incite à inverser le rôle principal - produire des biens- et l'effet induit -maintenir les paysages-. Dans l'hypothèse où la logique de traitement des difficultés agricoles serait essentiellement une logique environnementale, on s'exposerait alors à une perte de sens de cette activité dans la société pyrénéenne et à une disparition radicale des autres composantes patrimoniales, notamment celles qui sont fondées sur la nature particulière des rapports entre l'homme et la montagne et sur les valeurs "productives" de l'agriculture.

Il est nécessaire, pour examiner cette question, de prendre aussi un autre point de vue et de resituer la place de l'agriculture dans l'économie du Massif. On a vu que les activités "productives" - industrielles et agricoles - n'alimentaient qu'à hauteur de 15 % les revenus des Pyrénéens, taux bien inférieur à la moyenne nationale. C'est un enjeu stratégique de relever ce taux - a minima de le maintenir - si l'on souhaite que les Pyrénées ne deviennent pas seulement un parc urbain... dont les possibilités d'entretien seraient d'ailleurs problématiques. Or, dans la zone de montagne pyrénéenne, on ne peut guère escompter raisonnablement une réimplantation industrielle forte dans les deux ou trois décennies qui viennent ; ce qui représentera l'activité productive non tertiaire ne pourra relever, pour l'essentiel, que de l'agriculture et de la transformation de ses produits.

C'est donc d'abord sous l'angle de son rôle productif qu'il faut considérer l'agriculture, car elle constitue une base économique essentielle, par sa production directe et par ses produits transformés. L'évolution des exploitations montre d'ailleurs le dynamisme de celles qui se maintiennent, dont une part très importante est engagée dans une politique de valorisation par les signes de qualité. Leur viabilité économique tient à la capacité qu'auront les collectivités locales à préserver le foncier (quantitativement et qualitativement) qui leur est nécessaire et à la possibilité qui leur sera donnée de disposer de moyens de production renchérissés par la situation "montagne".

La prise en compte complémentaire par la société - à des échelles territoriales diverses - Union Européenne, Etat, Régions - de l'utilité collective de leur présence et de leur efficacité pour la maintenance d'un patrimoine dont tout le monde profite est une autre composante nécessaire de la rémunération normale du travail agricole, pour autant que des ressources puissent être mobilisées et que des modalités innovantes permettent d'intervenir en conformité avec les règles européennes.

Carte : Part des exploitations produisant sous signe de qualité (hors AB) en 2000



SEGESA, d'après INSEE, RGA 2000

1.6. UN EXEMPLE DE CONFLIT D'USAGES : L'OURS

Le Massif des Pyrénées est caractérisé par une large diversité des conditions naturelles et des activités humaines économiques et culturelles. L'apparition de conflits d'usages sur ce territoire semble donc inévitable et favorisée par l'importance de l'activité pastorale dans les Pyrénées et par l'attractivité touristique et résidentielle du territoire.

Le programme de restauration et de conservation de l'ours brun dans les Pyrénées est sûrement l'exemple le plus marquant de conflit d'usages dans les Pyrénées.

La réintroduction de l'ours brun dans les Pyrénées a suscité de vives réactions au sein de la population pyrénéenne dont une partie estime la présence de l'ours brun dangereuse tant d'un point de vue humain qu'économique pour certaines filières.

En effet, dans les Pyrénées, le pastoralisme est une activité traditionnelle importante qui s'inscrit dans le contexte économique actuel. Il a une fonction sociale, patrimoniale, environnementale et économique en maintenant une activité et des emplois dans des régions difficiles et en contribuant à des productions de qualité, comme les fromages ou la viande, dont certaines sont sous signe officiel de qualité (AOC, label rouge ...). En 2006, plus de 6000 exploitations pratiquent le pastoralisme et valorisent ainsi plus de 50 % de la surface agricole utile du massif.

Toutefois, l'ours utilise également un vaste domaine : environ une centaine de km² pour une femelle et de 500 à 1000 km² pour un mâle. Pour répondre à ces besoins biologiques, il parcourt pelouses d'altitude, forêts et fonds de vallée : autant de milieux également utilisés et gérés par l'homme. De plus, les ours peuvent constituer une réelle menace pour les éleveurs dans la mesure où l'on estime en moyenne à 200 bêtes par an les dommages liés aux ours. L'activité pastorale déjà en difficulté, est donc directement fragilisée par la présence de l'ours. Pour autant, les réactions anti ou pro-ours ne sont pas propres au monde agricole, elles émanent de l'ensemble du territoire ce qui reflète bien l'usage collectif qui est fait des Pyrénées.

Même si l'ours fait partie de l'identité culturelle des Pyrénées, sa réintroduction met en exergue les contradictions relatives à la mise en œuvre des politiques d'aménagement et de développement du territoire pyrénéen.

II. LES TROIS EVOLUTIONS MAJEURES

Les Pyrénées seront confrontées, au cours de la période couverte par le Schéma Interrégional, à trois évolutions majeures. Deux concernent directement l'environnement et les modes de vie, il s'agit des évolutions du climat et des perturbations que vont connaître la production et la consommation d'énergie. La troisième concerne les politiques publiques et les modalités des programmes nationaux et européens d'aménagement du territoire.

2.1. LES INCERTITUDES CLIMATIQUES

Bien que les derniers hivers pyrénéens aient été plutôt froids, la plupart des observateurs s'accordent pour convenir que le XXI^e siècle sera celui du réchauffement climatique.

De fortes incidences au-delà de 2020, des incertitudes en deçà

Les modèles de prévision posent deux problèmes d'échelle : échelle de temps et échelle spatiale. Ainsi, on prévoit un réchauffement "moyen" du climat terrestre de l'ordre de 3°C supplémentaires d'ici à 2100 ; mais il est aujourd'hui impossible d'afficher des certitudes, pour plusieurs raisons :

- Les 3°C correspondent à une valeur moyenne entre les diverses hypothèses étudiées, dont les plus stratégiques portent sur le niveau qui pourra être atteint de la réduction de l'émission des gaz à effet de serre. Pour situer le problème, on estime que pour inverser la tendance au réchauffement, il faudrait diviser par 4 le niveau actuel des émissions, alors qu'on est encore loin d'avoir réussi à le stabiliser, et que la croissance des nouvelles puissances (Chine, Brésil...) laissent présager de nouveaux foyers importants d'émission. L'évolution du régime du Gulf Stream constitue un autre champ d'hypothèses mais, d'une part, les échéances éventuelles sont très éloignées et, d'autre part, le Sud Ouest français est situé à l'écart de son influence.
- On ne sait pas très bien aujourd'hui prévoir la répartition des intensités saisonnières autour de cette moyenne. Notamment, on ne sait pas exactement si ces 3°C en moyenne vont entraîner un réchauffement général pendant toute l'année, ou bien s'ils vont entraîner des disparités saisonnières accrues. Autrement dit, le climat va-t-il se réchauffer uniformément, ou bien les différences entre l'hiver et l'été vont-elles s'accroître : étés plus chauds, hivers plus froids, autour d'une moyenne plus chaude ?
- Les 3°C sont un "horizon" 2100 : on ne sait pas aujourd'hui prévoir la vitesse du réchauffement. Sera-t-il progressif, sera-t-il brutal ? Il est vraisemblable que d'ici à 2020, les effets du réchauffement soient assez peu significatifs mis à part, par exemple, des effets de "canicule" et des évolutions des écosystèmes. Mais pour les sports d'hiver par exemple, les effets éventuels pourront être sans doute atténués par la production de neige de culture, comme c'est déjà le cas. En revanche, un réchauffement significatif poserait des problèmes, y compris pour la production de neige de culture.
- Les 3°C concernent l'ensemble de la planète : ici encore, il s'agit d'un réchauffement "moyen". En d'autres termes, on ne sait pas aujourd'hui prévoir les incidences locales de ce réchauffement général. Qu'en sera-t-il exactement dans le sud ouest européen et plus particulièrement dans les Pyrénées ? Il est impossible aujourd'hui de l'affirmer, même si certains supposent que cette région sera l'une des plus touchées par le réchauffement dans l'Europe tempérée.

En dépit des incertitudes actuelles sur l'ampleur et la vitesse du réchauffement, il est certain que, ne serait-ce que par un effet d'inertie, le XXI^{ème} siècle verra un réchauffement du climat de la planète. Des signes de l'engagement de ce processus sont déjà visibles, avec une accélération dans les deux dernières décennies : migration des espèces vers le nord, recul des glaciers, montée des températures d'été en France... La plupart des scientifiques pensent que le réchauffement s'accompagnera de l'accroissement de la fréquence de phénomènes extrêmes (tempêtes, canicules, ...).

Les effets induits : risques et opportunités pour les Pyrénées

Les risques

Divers risques sont liés, pour les Pyrénées, à ce réchauffement, au-delà des incertitudes sur sa durée, son amplitude et ses effets localisés.

- Le premier risque est lié à la remontée de l'isotherme 0°. Ceci entraîne des incertitudes sur la rentabilité - voire la viabilité - d'un certain nombre d'activités qui lui sont attachées. Les sports de neige, évidemment, devront se repositionner en conséquence de l'évolution des limites d'enneigement. Mais d'autres activités sont déjà concernées. Par exemple, la charcuterie de montagne doit désormais compter sur le froid artificiel pour assurer sa production, face à l'instabilité des températures l'hiver.
- Le deuxième risque est lié à la transformation du régime des précipitations, qui entraînera une modification du régime hydrographique, et, sans doute, des risques accrus de glissements de terrain, d'inondations torrentielles, etc. mais aussi de sécheresses saisonnières accrues et plus fréquentes
- Le troisième risque est lié à la modification des écosystèmes et à une transformation de la flore et de la faune pyrénéenne.

Avec le réchauffement généralisé (et l'élévation des températures d'été), les régions de montagnes pourraient devenir encore plus attractives pour des résidents permanents ou temporaires. La fonction résidentielle, qui, aujourd'hui, est surtout liée aux loisirs, pourrait devenir dominante et permanente.

Enjeux pour le schéma

Comment est-il possible de tenir compte, dans les stratégies à 20 ans, de ces évolutions dont les termes précis sont aujourd'hui mal connus ?

Du fait que les évolutions sont progressives on dispose, d'une certaine façon, de temps pour s'organiser face à leurs effets... à condition de ne pas prendre une posture laxiste et de ne pas attendre d'être confronté à des difficultés pour réagir ! Le temps de la mise en œuvre du schéma peut ainsi être considéré comme une période d'adaptation, face à des changements dont les effets ne se feront sentir dans leur pleine amplitude qu'au-delà de la période du schéma.

Dans cette période, les adaptations à privilégier seront celles qui, de toutes façons, pourront apporter des "plus" à la situation des Pyrénées, quelle que soit la vitesse du changement climatique. Ainsi, par exemple, des efforts de développement du tourisme de moyenne montagne (été et hiver) pourraient être de toutes façons bénéfiques, et sécuriser relativement l'activité des vallées dans le long terme.

A titre illustratif, on peut évoquer plusieurs champs où des adaptations pourraient s'avérer pertinentes :

- Un premier concerne l'impact prévisible sur les ressources naturelles (l'eau et le bois notamment). S'agissant de l'eau, la période du schéma devrait permettre de développer de bonnes pratiques de gestion économe et de régulation des conflits potentiels entre usages de l'eau, dans la perspective de régimes plus erratiques (diminution des précipitations pendant les périodes d'irrigation des cultures de plaine) et, peut-être, d'une diminution de la ressource globale. S'agissant du bois, il est peut-être nécessaire, en matière d'entretien et de renouvellement de la forêt, de penser "réchauffement" et d'en tirer les conséquences (essences, mode d'entretien ?).
- Un deuxième champ concerne l'économie du tourisme. Sans mettre en cause l'intérêt de poursuivre l'exploitation de la neige, il s'agit de se préparer à une période où elle risque d'être plus rare (et plus chère à exploiter) et pour cela de développer et structurer une offre touristique complète et attractive tout au long de l'année (activités de pleine nature, thermales, culturelles,...). Un tel calcul ne peut être que bénéfique, quelle que soit la vitesse d'évolution du climat.
- Un troisième champ d'adaptation concerne les modes d'occupation du territoire. Si l'attractivité résidentielle des Pyrénées augmente en proportion de la température, alors les mesures de gestion de l'habitat et de maintien des activités agropastorales sont d'autant plus nécessaires : protection des fonds de vallées, recherche en matière de techniques de construction, etc. Les Pyrénées doivent se préparer à accueillir encore plus d'urbains qu'aujourd'hui.
- Enfin, on pourrait anticiper le réchauffement dans les techniques de construction, pour réduire notamment les consommations d'énergie tant pour le chauffage que pour la climatisation d'été. Cette adaptation contribuerait aussi à faire face à la deuxième évolution majeure : celle des conditions d'accès à l'énergie.

2.2. ENERGIE : LE GRAND TOURNANT

Le renchérissement actuel du prix de l'énergie, doit-il être interprété comme le début d'un cycle comme on en a déjà connu avec les deux chocs pétroliers ou bien s'agit-il d'un phénomène durable ?

On peut raisonnablement considérer qu'il s'agit d'un phénomène durable du fait de la combinaison de deux phénomènes : le premier est l'accroissement de la demande liée notamment au fort développement économique de l'Inde, de la Chine et d'autres pays émergents ; le deuxième est celui de la raréfaction des ressources et la perspective, de moins en moins improbable, d'un monde sans pétrole, du moins du pétrole facile à exploiter. Les perspectives sont semblables pour le gaz naturel, mais à des échéances annoncées comme plus lointaines.

Il est évidemment à peu près certain que, avant l'épuisement annoncé des gisements actuellement exploités et escomptés (à partir de 2050 au plus tard, la production mondiale devrait décliner), de nouvelles réserves apparaissent qui rendent apparemment caduques ces prévisions. Certaines de ces réserves sont repérées : "sables bitumineux", pétrole sous-marin.... Dans l'ensemble cependant, même si ces ressources sont avérées (ce qui est le cas des sables bitumineux), elles ne deviendront économiquement exploitables, compte tenu du coût de leur exploitation, qu'à des prix beaucoup plus élevés de l'énergie.

Indépendamment de la question de la plus ou moins grande pénurie de pétrole, nous n'échapperons donc pas à une hausse généralisée du prix de l'énergie du fait, d'une part, du décalage croissant entre demande et disponibilité des ressources fossiles, d'autre part du renchérissement de la production.

Dans l'ensemble, ce renchérissement de l'énergie fossile va avoir trois conséquences principales :

- L'abaissement du seuil de rentabilité des énergies renouvelables qui, dès lors, vont trouver un intérêt commercial croissant.
- Une transformation des modes de déplacements, dans la mesure où ceux-ci se trouvent liés à des moyens de transports utilisant largement l'énergie fossile. On peut envisager des carburants ou des moteurs hybrides (essence végétale et moteurs électriques), mais ces solutions ne sont valables que sur de courtes distances, pour lesquelles les transports en commun retrouveront un grand intérêt ; à long terme, les déplacements longue distance risquent d'être fortement perturbés.
- Un intérêt pour des modes de production et de distribution de l'énergie à proximité des usagers (cf la plate-forme technologique électricité récemment créée par l'Union européenne), et donc un nouveau modèle énergétique.

Enfin, s'il est évident que l'ensemble des sources d'énergie renouvelable ne permettront pas de se substituer entièrement aux énergies fossiles, cela signifie que le principal gisement d'énergie du futur réside dans les économies d'énergie et la promotion de nouveaux modèles de consommation.

Les effets induits : risques et opportunités pour les Pyrénées

Risques

Ces phénomènes pourront entraîner au moins trois risques pour les Pyrénées :

- Une baisse de l'attractivité touristique du fait du renchérissement du coût des voyages. L'activité touristique des Pyrénées devra tenir compte de ce changement et envisager autrement sa promotion que ce soit vis-à-vis de la clientèle lointaine mais aussi de celle de proximité.
- Un renchérissement de l'énergie consommée sur place, qu'il s'agisse d'énergie motrice ou d'énergie thermique, d'installations domestiques ou autres.
- Un regain d'intérêt pour l'hydroélectricité, ce qui constitue à la fois une opportunité pour les Pyrénées et un risque de conflits d'usage supplémentaire avec les autres besoins (énergie, neige de culture, loisirs d'été, consommation humaine, agriculture et irrigation...).

Opportunités

Les Pyrénées peuvent négocier ce grand tournant énergétique en s'appuyant sur leurs ressources locales :

- Des ressources susceptibles d'alimenter, outre le Massif, d'autres territoires (eau, bois) ;
- Des ressources importantes susceptibles d'alimenter des circuits courts de production / distribution / consommation en matière d'énergie : bois, soleil, géothermie, biogaz....

Enjeux pour le schéma

Le temps du schéma peut être mis à profit pour mettre en place les conditions grâce auxquelles les Pyrénées pourront faire face avec succès au choc énergétique, voire se placer "en pointe" de ce point de vue.

- L'anticipation de l'impact des coûts du transport sur le tourisme.
- La mobilisation des ressources locales à la fois vis-à-vis de l'extérieur et vis-à-vis de la consommation domestique.
- L'anticipation des transformations énergétique et climatique par la transformation du modèle de production et de consommation d'énergie : diversification, énergies domestiques, circuits courts, économies d'énergies.

2.3. L'EVOLUTION DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Trois transformations, a priori durables, qui ont des incidences décisives sur les politiques d'aménagement et de développement territorial sont clairement amorcées.

- L'influence des politiques de l'Union Européenne sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques nationales et régionales tend à s'accroître.

L'initiative de Cardiff à travers, tout d'abord, le Conseil européen d'Helsinki et, ensuite, le sommet de Göteborg illustre bien l'approche intégrée de la politique communautaire. Le processus dit de Lisbonne, a donné le coup d'envoi d'un autre processus tout aussi intense en faveur de l'intégration des aspects économiques et sociaux du développement.

- Le repositionnement progressif des politiques européennes, passant d'une logique des zonages établis en référence à des situations de handicap "objectivées" au profit de la logique de "projet" considérant comme principaux destinataires des aides publiques les territoires intercommunaux ou "de projet".
- La notion de projet devient centrale dans des logiques d'affectation des fonds publics qui vont utiliser de plus en plus l'appel à projet comme technique d'affectation des fonds, tant vis à vis des collectivités que des acteurs économiques ou associatifs.

Les Pyrénées devront donc intégrer l'ensemble de ces transformations dans leur politique de développement.

Risques et opportunités pour les Pyrénées

Les risques : l'affaiblissement de l'entité "Massif"

Même si les acteurs publics s'accordent sur l'importance de conserver un principe de zonage spécifique à la montagne, celui-ci ne constitue pas une garantie de la permanence moyens spécifiques mis au service d'une politique de Massif.

Celle-ci est en effet soumise à au moins deux influences :

- d'une part la fragmentation régionale, qui peut transformer le "Massif" en morceaux de chacune des régions qu'il traverse.
- d'autre part, la montée en puissance des intercommunalités et des pays qui peuvent trouver plus d'intérêt à s'inscrire dans des démarches de développement régionales et départementales plutôt qu'à l'échelle du Massif.

L'atténuation des avantages financiers liés au "zonage" entraînera simultanément deux effets probables :

- D'une part, l'affaiblissement de la notion de "handicap" comme principal élément déclencheur des fonds publics ;
- D'autre part, un renforcement de la concurrence entre les massifs, si la montagne demeure un critère d'affectation des crédits. La question de la spécificité des Pyrénées (par rapport à celle des autres massifs) se posera de façon encore plus déterminante.

Enjeux pour le schéma

Dans le cadre du schéma il faudra prendre en compte trois questions :

- comment obtenir une reconnaissance externe des Pyrénées qui donne un sens et qui confère une force à l'entité "Massif".
- comment faire évoluer les modes collectifs d'organisation pour renforcer l'intérêt du Massif pour les acteurs territoriaux et thématiques.
- comment élargir l'éventail des ressources financières mobilisables pour les actions d'intérêt public en intéressant des partenaires privés à des enjeux locaux ou à l'échelle de Massif, pour pallier la baisse prévisible des disponibilités en fonds publics.

PERTURBATIONS	EVOLUTIONS PROBABLES	INCIDENCES POSSIBLES POUR LES PYRENEES	ENJEUX POUR LE SCHEMA
Le réchauffement climatique	<p>Réchauffement au-delà de 2020 ?</p> <p>Modification du régime des précipitations</p> <p>Accentuation des phénomènes extrêmes.</p>	<p>Remontée de l'isotherme 0° et de la limite d'enneigement.</p> <p>Modification des écosystèmes (faune et flore)</p> <p>Risques sur l'eau et ses usages.</p>	<p>Le schéma permet aux Pyrénées de se préparer aux changements climatiques.</p> <p>Il permet de développer les activités moins sensibles au froid (activités touristiques d'été par exemple)</p> <p>Il permet de mettre en place un système de gestion économe des ressources naturelles (l'eau par exemple)</p> <p>Il permet de mettre en place les moyens d'un meilleur contrôle de l'espace et de ses usages.</p>
Le tournant énergétique	<p>Renchérissment puis épuisement (?) des énergies fossiles</p> <p>Abaissement du seuil de rentabilité des énergies renouvelables</p> <p>Diminution probable des mobilités</p> <p>Intérêt pour un modèle décentralisé et local de production/distribution/consommation d'énergie</p>	<p>Renchérissment des coûts d'exploitation des stations et, plus généralement, des activités de montagne</p> <p>Nouvel intérêt pour les ressources pyrénéennes : bois, eau, soleil.</p>	<p>Soutien à la modernisation et à l'adaptation des activités actuelles</p> <p>Développement d'autres activités touristiques moins exposées au tournant énergétique</p> <p>Exploitation raisonnée des ressources de la montagne dans une logique de réciprocité avec les régions (eau, bois, etc)</p> <p>Conception de modes de production, de distribution et de consommation de l'énergie adaptés aux objectifs des "circuits courts" pyrénéens</p>
Evolution des politiques publiques	<p>Atténuation progressif des logiques de zonages et d'affectation de fonds en fonction du degré de "handicap"</p> <p>Mise en concurrence des projets territoriaux pour l'obtention des fonds</p>	<p>Risque de fragmentation du Massif : à l'échelle des régions et à l'échelle des territoires de projets</p> <p>Interrogation sur l'intérêt d'une démarche à l'échelle du Massif si la notion de "zone défavorisée" perd de son importance</p>	<p>Démontrer l'intérêt du "Massif" pour les opérateurs locaux (outils d'échelle Massif, mise en synergie, promotions, etc)</p> <p>Faire reconnaître le Massif comme une entité spécifique et remarquable à l'échelle européenne</p>

III. UN SCHÉMA POUR DES PYRÉNÉES PARTENAIRES

Comment convient-il, compte tenu du constat de la situation des Pyrénées et des grandes évolutions qui pèseront sur leur avenir, d'orienter le contenu du Schéma Interrégional d'Aménagement et de Développement du Massif ?

3.1. SIGNIFICATION DU SCHEMA ET PARTI PRIS STRATEGIQUE

La logique générale du Schéma s'appuie sur les principes suivants :

Une préparation au long terme

Le Schéma Interrégional est élaboré en prenant comme référence un horizon à 20 ans ; compte tenu des engagements déjà actés, des projets déjà élaborés, des investissements récemment réalisés, on peut considérer que les 5 ou 10 prochaines années se situeront, pour l'essentiel, dans la continuité de ces dernières années.

A l'inverse, on sait que le Massif sera exposé tôt ou tard à des facteurs externes perturbateurs - climat, énergie, politiques publiques - dans des circonstances et des délais encore incertains et qui, sans doute, ne s'imposeront que progressivement comme structurels. Mais les conséquences de ces évolutions seront importantes, ce qui conduit à considérer le temps du Schéma - d'ici 2025 - comme un temps de préparation et de mise en condition du Massif pour qu'il soit adapté lorsque le temps viendra des perturbations qui s'annoncent.

Cette perspective de préparation et d'anticipation doit être présente dans les stratégies définies par le Schéma, en même temps que le soutien et l'encadrement des dynamiques à l'œuvre dans le Massif.

Un sens pour l'ensemble du Massif

Le Schéma Interrégional est élaboré en prenant en considération ce qui a du sens au niveau de l'ensemble du Massif.

Il n'a pas pour rôle de déterminer les objectifs et les actions qui fixeront l'avenir de chacune des entités territoriales qui constituent le Massif : chaque vallée, chaque intercommunalité, chaque organisation collective a le choix de son avenir. Par contre, le Schéma n'aurait pas de sens s'il n'était, dans le respect des choix des acteurs locaux, qu'une compilation de leurs projets faisant ressortir les "points communs" de ceux-ci comme constitutifs d'une pseudo unité, voire identité, du Massif.

Le Schéma Interrégional se situe dans une autre perspective. Il a pour but de dégager des enjeux et des stratégies qui ne trouvent leur signification qu'à l'échelle du Massif, qui créent des opportunités que les projets locaux puissent exploiter et qui apportent des moyens et des outils facilitant la réalisation de ceux-ci.

Une position de partenaire, une logique de réciprocité et d'échange

Les Pyrénées ne sont plus caractérisées par une dynamique économique et démographique régressive, comme cela a été le cas dans la deuxième moitié du dernier siècle : des dynamiques y sont désormais à l'œuvre, endogènes et exogènes, qui en font un territoire en voie d'intégration dans l'ensemble national et européen. En même temps, les institutions et la société en général sont de plus en plus intéressées aux problématiques de compétitivité et admettent de moins en moins facilement l'appel à la solidarité sur le seul motif du handicap.

Cependant, l'érosion démographique existe encore, les disparités de revenus demeurent importantes et la « désindustrialisation » se poursuit dans certaines vallées. Le Massif des Pyrénées restera toujours identifié parmi les territoires à handicaps géographiques et d'accès, les conséquences en sont bien trop évidentes en termes de services publics. En conséquence, si le développement du Massif pyrénéen doit effectivement reposer à l'avenir sur le principe d'échanges réciproques et renforcés entre les Pyrénées et le monde extérieur, il convient de poursuivre des stratégies de compensations qui tiennent compte des handicaps persistants.

La combinaison de plusieurs échelles territoriales

Le Schéma doit exprimer des stratégies qui trouvent leur sens à l'échelle du Massif, territoire interrégional de montagne. Il sert les projets locaux de développement sans se substituer aux intentions locales mais en s'intéressant à ce qui facilite leur cohérence et aux conditions de leur bonne réalisation. Par ailleurs, le Schéma constitue une plateforme d'interface et de convergence avec les politiques définies aux niveaux territoriaux plus vastes.

Établi pour un territoire interrégional, le Schéma doit prendre en considération le fait que plusieurs échelles territoriales, non réductibles l'une à l'autre, ont une pertinence et une légitimité qui justifient des stratégies différenciées. L'enjeu du Schéma est de retirer le maximum de "bénéfices" à chacune de ces échelles, dans un jeu gagnant-gagnant, en trouvant les bonnes convergences avec les logiques des entités partenaires.

Réussir à combiner les logiques des différentes échelles territoriales est précisément un pari essentiel du Schéma. En expliciter les enjeux clarifiera les termes des négociations avec les instances correspondantes, à chaque échelle territoriale.

3.2. FONCTIONS ET FINALITES DU SCHEMA

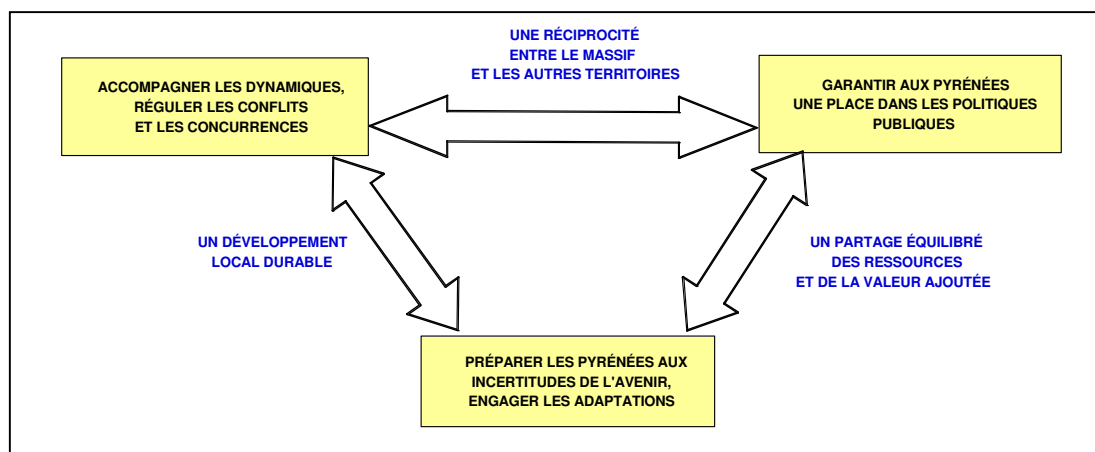
Compte tenu de ces options, le Schéma Interrégional doit remplir trois fonctions essentielles :

- accompagner activement les dynamiques en cours (en les amplifiant ou en les recadrant, selon leurs impacts et dans la mesure où elles ne sont pas en contradiction avec les orientations du Schéma) et réguler les conflits et les concurrences néfastes entre elles,
- garantir aux Pyrénées une place identifiable et reconnue dans les politiques publiques,
- préparer le Massif aux principales incertitudes de l'avenir et engager progressivement les processus d'adaptation souhaitables.

Ces fonctions sont au service de trois finalités principales :

- mettre en œuvre un processus de développement local durable,
- maintenir en permanence un partage équitable des ressources et des valeurs ajoutées induites par leur valorisation,
- placer sur le registre de la réciprocité les rapports entre le Massif et les autres territoires.

Schéma : fonctions et finalités du SIAM



IV. AXES STRATEGIQUES

Pour bien marquer, vis-à-vis des partenaires du Massif, que celui-ci se positionne vis-à-vis d'eux comme un acteur partenaire, proposant des rapports d'échanges où chacun trouve son intérêt, la structure générale du Schéma Interrégional est organisée à partir de quatre axes stratégiques correspondant chacun à une échelle territoriale par rapport à laquelle le Massif se situe. Ces axes concernent les enjeux du Massif au niveau national et communautaire, au niveau interrégional et régional, au niveau transnational, au niveau du développement local :

Axe 1 : Viser une gestion environnementale et patrimoniale exemplaire.

Axe 2 : Tirer parti de toutes les dimensions des Pyrénées.

Axe 3 : Accroître la valeur ajoutée produite dans le massif

Axe 4 : Valoriser la diversité locale des Pyrénées

Les axes stratégiques sont transversaux par rapport aux champs sectoriels des activités et de l'action publique. Ils expriment ainsi les composantes d'une politique globale et cohérente qui peut mettre en convergence des efforts des différents acteurs internes et externes aux Pyrénées. Il conviendra naturellement de la décliner dans les différents domaines d'intervention de la puissance publique, de l'initiative privée et de l'activité associative et citoyenne. Le Schéma en indiquera les principes, les conventions, les programmations et les projets ultérieurs en fixeront les contenus opérationnels.

Dans ce chapitre, les axes stratégiques sont explicités quant aux enjeux dont ils sont porteurs, quant à leur contribution possible au positionnement du Massif dans les différents univers territoriaux, quant aux objectifs qui pourraient être fixés pour les stratégies à conduire et enfin quant aux thèmes clés du changement induit par l'axe. Les stratégies à conduire auront à articuler entre elles : la prise en compte des problèmes et des enjeux qui ont une portée structurante pour l'avenir de l'ensemble du Massif et les adaptations nécessaires en préparation des grandes évolutions auxquelles il faut s'attendre.

Les thèmes clefs du changement intègrent pour leur part les enjeux des quatre axes stratégiques. Les actions sont ainsi conçues pour servir plusieurs objectifs et pour résonner les unes avec les autres en vue d'induire des "effets de système".

AXE 1 : VISER UNE GESTION ENVIRONNEMENTALE ET PATRIMONIALE EXEMPLAIRE.

Enjeux du Massif

A l'échelle nationale et communautaire, les principaux enjeux pour les Pyrénées sont les suivants :

- S'adapter à l'évolution en cours des dispositifs d'aide publique en faisant identifier de façon positive une spécificité pyrénéenne, en référence notamment aux objectifs des politiques communautaires. Il s'agit donc de renforcer et de rendre lisibles les éléments d'une stratégie qui soit capable de susciter un intérêt particulier pour le Massif, en référence aux valeurs et aux objectifs prioritaires de l'Union Européenne et de l'État
- Tirer parti de l'évolution des valeurs et des comportements sociaux, notamment de la montée de la sensibilité à la qualité environnementale, pour faire reconnaître et apprécier les Pyrénées par un public plus large que celui de leur environnement de proximité
- Mettre le Massif en situation de défendre collectivement, vis-à-vis de l'extérieur, les intérêts et enjeux - qu'ils soient communs ou spécifiques - des acteurs et des territoires des Pyrénées. Il est nécessaire pour cela que les Pyrénées ne soient pas seulement perçues comme une image, un espace, un territoire, mais comme un acteur reconnu par ses partenaires comme un interlocuteur dans une relation d'échange.

Positionnement du Massif

La question est donc de savoir ce qu'il est possible de mettre en avant pour être "distingué" dans l'espace national et européen, en s'appuyant sur la réalité objective des Pyrénées et sur les évolutions sociétales en cours.

Examinant la situation du Massif par rapport à l'ensemble des autres territoires (notamment territoires de montagne), il ressort clairement que les Pyrénées ont un atout majeur à faire-valoir : une qualité liée à celle de son patrimoine - espaces naturels, paysages, cultures et races historiques - mais surtout à l'intensité de la diversité de ce patrimoine : diversité géographique, paysagère, biologique, culturelle, linguistique, architecturale... Cette grande diversité et la qualité des éléments qui la composent sont uniques, dues à l'histoire et à une situation géographique placée sous les deux influences atlantique et méditerranéenne.

Cependant, si ces qualités sont suffisantes pour faire reconnaître les Pyrénées comme un espace exceptionnel, elles sont, en quelque sorte, "statiques", résultant d'un état des lieux hérité de l'histoire et encore préservé. Mais elles ne suffisent pas, par elles-mêmes, pour démontrer le rôle du Massif en tant qu'acteur apportant sa contribution positive au succès des politiques nationales et européennes. C'est pourquoi le principe directeur de cet axe stratégique est de prendre une posture nettement pro-active : positionner les Pyrénées à un niveau d'exemplarité dans la gestion environnementale et patrimoniale (et pas seulement dans la qualité du patrimoine) en se posant en pilote pour :

- Maintenir et accroître le niveau élevé de la biodiversité et des spécificités locales
- préserver et adapter les écosystèmes aux conséquences éventuelles de l'évolution climatique
- Généraliser les démarches du management environnemental (traitement des déchets, recyclage, énergies renouvelables...)
- Mettre en valeur les savoir-faire et les patrimoines naturel, culturel, architectural, artistique...
- Maintenir les équilibres entre les activités et entre les différents usages de l'espace pour préserver les qualités spécifiques du territoire pyrénéen

Cette gestion environnementale et patrimoniale exemplaire pourra constituer l'atout mis en exergue pour faire reconnaître le Massif comme une entité particulière et démonstrative à l'échelle nationale et européenne ; elle sera mise au service de la qualité exemplaire des paysages et des espaces naturels en vue de maintenir une attractivité forte vis-à-vis du public.

Une telle stratégie devra notamment permettre de trouver des moyens pertinents et spécifiques pour traiter deux problèmes majeurs auxquels le Massif a actuellement du mal à faire face :

- La régulation des concurrences et des conflits sur l'espace (entre habitat, activité, espace agricole et naturel) au niveau du foncier et au niveau des usages
- La garantie de maintien des activités sur lesquelles reposent la spécificité et la qualité des espaces et des paysages (et en conséquence la richesse de la biodiversité), notamment l'agriculture de montagne, le pastoralisme et l'exploitation forestière.

Cet axe est porteur pour le Massif d'enjeux majeurs ; il est susceptible d'être soutenu par la sensibilité des Pyrénéens et de constituer une des composantes identitaires du Massif, d'un bout à l'autre de la chaîne. Il encadre le contenu des autres axes dont les stratégies devront s'inscrire en compatibilité avec les nécessités d'une gestion environnementale exemplaire.

Des objectifs stratégiques

Les stratégies d'action relatives à ce premier axe pourraient viser, notamment, les objectifs suivants :

- renforcer l'organisation du Massif de façon à rendre plus lisible sa spécificité et à lui permettre d'agir en partenaire vis-à-vis des politiques publiques, vis-à-vis du grand public et des investisseurs privés d'autre part,
- obtenir un statut spécifique de territoire pilote, reconnu dans un cadre institutionnel, en référence à l'enjeu d'exemplarité dans la gestion patrimoniale et dans le management environnemental. Ce statut permettrait de disposer de modalités particulières pour expérimenter des modalités innovantes et adaptées de gestion et pour assurer, par des moyens originaux, la viabilité durable de fonctions d'utilité collective mais non rentables en économie d'entreprise, telles que le pastoralisme,
- mettre en place des moyens de régulation pour que le développement des activités respecte les impératifs de l'exemplarité dans la gestion environnementale, notamment quant aux modalités d'exploitation des ressources, quant à la maîtrise du développement du bâti et de l'accueil résidentiel, quant à la qualité des process et des produits (promotion des qualifications HQE ?).

Les thèmes clés du changement

Viser l'exemplarité en matière de gestion environnementale et patrimoniale suppose de concentrer les efforts sur un certain nombre de thèmes :

- L'agropastoralisme et la gestion forestière
- Les stations de montagne
- Consommation et production d'énergie
- L'expérimentation en gestion environnementale
- Les risques naturels et les risques d'incendie

• L'agropastoralisme et la gestion forestière :

ENJEUX

L'économie des Pyrénées est fondée notamment sur la valorisation de leurs qualités paysagères et environnementales qui correspondent donc non seulement à un capital environnemental et écologique, mais à un véritable capital économique. Résultant de l'histoire des relations homme/nature spécifiques au massif et notamment de l'importance patrimoniale de l'activité pastorale, ce capital pourrait être en danger de banalisation, voire même de disparition à terme dans certaines conditions, en raison d'une part des difficultés économiques que rencontrent l'agropastoralisme et la gestion forestière, d'autre part de la consommation foncière qui réduit rapidement l'accès des exploitations aux surfaces qui leur sont nécessaires.

Il conviendrait donc de reconnaître à l'agropastoralisme et à la gestion forestière une utilité collective - celle de la contribution au maintien du capital sur lequel vivent les Pyrénées et dont profitent les visiteurs de l'extérieur. Il s'agirait de trouver des moyens de rémunérer les activités pastorales (animation, gardiennage, améliorations pastorales) et forestières qui sont au centre de cette création de valeur jusqu'à présent non monétaire. C'est la condition de la pérennité de la qualité environnementale du massif.

OBJECTIFS

La politique de massif doit donc créer les conditions d'une prise en charge complémentaire de cet entretien et d'une rémunération de la fonction d'utilité collective exercée par les éleveurs et les forestiers. Il ne s'agit pas nécessairement de créer un "statut" d'utilité publique, mais d'attacher une valeur monétaire à ces activités, afin d'en garantir la pérennité et d'assurer un minimum de sécurité à ceux qui l'exercent.

• Les stations de montagne

ENJEUX

La situation des stations de montagne s'est globalement améliorée depuis quelques années, du fait d'investissements importants, notamment en neige de culture, et d'un meilleur enneigement qui a permis une reprise de la fréquentation et un accroissement des marges financières des stations de ski, mais aussi grâce au progrès réalisé dans la qualité et la diversité des offres touristiques proposées.

La participation des stations de montagne à l'image de marque des Pyrénées centrée sur l'excellence de la gestion environnementale, est nécessaire et, d'ailleurs, on peut noter que les stations de ski sont déjà sensibilisées aux exigences du management environnemental.

Renforcer la prise en compte des enjeux de la gestion environnementale dans le développement et la gestion des stations de montagne constitue à la fois la contribution de celles-ci au développement durable des Pyrénées et un avantage touristique supplémentaire, dès lors que les clientèles seront de plus en plus sensibles à la qualité environnementale des loisirs proposés.

OBJECTIFS

L'objectif est d'accompagner les stations sur deux axes :

- une gestion plus économe de l'espace, notamment s'agissant du bâti. Il s'agit d'encourager les communes et les gestionnaires de pôles touristiques à limiter strictement les périmètres bâtis et à agir dans le sens d'une densification des zones bâties existantes. Il s'agira également d'accroître le chiffre d'affaire par hectare foncier utilisé. La densification du bâti y contribuera, mais il s'agira surtout d'une mutation progressive de l'offre d'hébergement, notamment par la transformation des lits "froids" (résidences secondaires) en lits "chauds" (hébergement banalisé, multi saisonnalité, mise en location) permettant une rotation plus rapide de clientèle et une meilleure rentabilisation du foncier consommé et de l'investissement des gestionnaires de la station. Ceci participera à l'intensification de la productivité globale des stations.
- une réduction de l'impact sur les ressources et sur l'environnement : il s'agit de concevoir des stations moins consommatrices, notamment en ce qui concerne l'eau (canons à neige) et l'énergie ; simultanément, l'objectif est d'inciter les stations à diminuer leur impact environnemental en matière de rejets (effluents, déchets).

• Consommation et production d'énergie

ENJEUX

Les Pyrénées sont à plusieurs titres concernées directement par les enjeux énergétiques :

- certains pans de l'activité pyrénéenne pourraient à terme voir leur contexte de fonctionnement modifié par le réchauffement climatique
- l'activité touristique est fortement dépendante de l'énergie, directement (par exemple l'exploitation des stations) ou indirectement (du fait des déplacements de touristes).
- les Pyrénées disposent de ressources énergétiques renouvelables, mobilisables à l'échelle de la production domestique et de proximité.

Une politique énergétique fondée sur les économies d'énergie et les énergies renouvelables constitue donc un triple enjeu pour le massif :

- il s'agit d'une précaution par rapport à la part de l'énergie dans les prix de revient de certaines activités (et, plus globalement d'attractivité du massif)
- il s'agit de débouchés pour certaines ressources et d'opportunités de nouvelles activités et métiers
- il s'agit d'une contribution du massif à l'évolution générale des consommations d'énergie et donc d'un élément décisif d'une gestion "environnementale" exemplaire que vise le Schéma.

OBJECTIFS

Le temps de mise en œuvre du Schéma doit être mis à profit pour amorcer un virage important en matière de consommation et de production d'énergie dans les Pyrénées, au moins sur trois plans : les économies d'énergie, la mise en place de modes d'exploitation de plus en plus "propres" en matière d'émission et le développement de la production et de la consommation des énergies renouvelables.

Economies d'énergies et modes d'exploitations propres

La mise en place de plans de tourisme durable dans les stations de montagne devrait permettre de faire valoir des pratiques exemplaires en matière d'économie d'énergie. Plus globalement, dans un contexte de mobilité croissante et de grande dépendance du massif à l'extérieur, des plans de mobilité devront permettre de diminuer le recours aux déplacements individuels. Dans le cadre des aménagements de vallée, on peut envisager le développement de transports collectifs, assortis de parkings "de dissuasion", à l'instar de ce qui se pratique en ville. Dans la même optique, il faut trouver les moyens d'encourager les propriétaires à s'insérer dans des programmes de chauffage collectif et à améliorer l'isolation de leurs bâtiments ou, plus généralement, à développer des bâtiments bioclimatiques, voire à bilan énergétique nul. Des programmes pilotes pourraient être proposés aux collectivités qui le souhaitent.

Développement de la production et de la consommation d'énergies renouvelables

L'objectif est de développer l'exploitation de l'ensemble des ressources pyrénéennes en matière d'énergies renouvelables : bois énergie, solaire (chaleur et photovoltaïque, géothermie, bio gaz, éolien, hydraulique, ...).

Cet objectif s'appuie sur deux "piliers" dont la simultanéité et l'interactivité sont nécessaires pour créer un marché local et donc pour avoir des effets d'entraînement :

- la commande publique et l'incitation à la commande privée en matière d'énergie
- l'appui à la constitution d'une offre locale, exploitant les ressources pyrénéennes par les technologies disponibles et compatibles avec le niveau concurrentiel du prix de l'énergie.

• L'expérimentation en gestion environnementale

ENJEUX

Viser une gestion environnementale exemplaire suppose de mettre au point des manières de procéder qui constituent des progrès par rapport aux pratiques courantes et qui soient ajustées aux caractères spécifiques des territoires des Pyrénées. La voie de l'expérimentation est celle qui permet de construire par approximations successives des modalités de gestion cohérentes, associant dans des dispositifs finement adaptés les organisations d'acteurs et les contenus d'actions.

Il est donc nécessaire de mettre en place des modalités propres aux Pyrénées qui incitent et facilitent l'expérimentation en autorisant des libertés par rapport aux contraintes administratives et d'utilisation des fonds publics qui cadrent et limitent les modalités possibles d'intervention.

OBJECTIFS

Le changement de situation à opérer résulte de la combinaison de deux facteurs interactifs :

- d'une part, faire reconnaître aux Pyrénées un "statut" - par décision administrative ou par convention - qui, en contrepartie d'un devoir d'expérimenter des modalités nouvelles de gestion environnementales - autorise des dérogations - dans des limites à définir - par rapport au droit commun et aux cadres "normaux" de l'emploi des fonds publics.
- d'autre part, justifier vis-à-vis des partenaires le bien fondé de ce "statut" en mettant en place un programme d'expérimentation qui apporte des dimensions nouvelles aux recherches de progrès en gestion environnementale.

Les Pyrénées auraient ainsi la position d'un laboratoire d'applications ayant deux originalités :

- expérimenter "en vraie grandeur", sur de vastes ensembles territoriaux, à l'échelle des "vallées" par exemple, ce qui permettrait de dépasser les effets de seuil et d'expérimenter globalement sur les évolutions des écosystèmes homme/nature
- grâce à la grande diversité climatique, écologique et humaine du Massif, pouvoir réaliser des expérimentations comparatives, ou simplement des observations en milieux différenciés.

Il sera également nécessaire pour que les expérimentations soient probantes, d'évaluer de façon régulière leurs résultats et leurs mises en œuvre, et de favoriser le partage de bonnes pratiques sur l'ensemble de la chaîne .

• Les risques naturels et les risques d'incendie

ENJEUX

Au vu de l'omniprésence et de la multiplicité des risques naturels sur le massif comme de leur impact sur l'occupation de l'espace, la prévention et la gestion des risques devront être mis en œuvre durant la période couverte par le Schéma Interrégional de Massif.

En 2001, plus de 78 % des communes pyrénéennes étaient soumises aux risques de séisme, 33 % aux inondations, 18 % aux feux, 17 % aux mouvements de terrain et 9 % aux avalanches. Si l'on considère que les Pyrénées sont de plus en plus attractives et dans l'hypothèse d'un possible réchauffement climatique, les risques devront être pris en compte afin de ne pas aggraver la vulnérabilité des personnes et des biens aux risques naturels.

OBJECTIFS

Dans la mesure où la prise en compte des risques naturels participe à l'atteinte des objectifs généraux du Schéma (préserver le foncier à diverses altitudes pour garantir l'activité agricole et l'entretien des milieux qui en découlent, développer le tourisme de moyenne montagne, maintenir des équilibres entre les usages, ...), il s'agira d'intégrer cette préoccupation de façon transversale et systématique à l'ensemble des actions à mener sur les Pyrénées dans les années à venir.

AXE 2 : TIRER PARTI DE TOUTES LES DIMENSIONS DES PYRENEES

Le deuxième axe stratégique est porté par la problématique du développement des rapports entre les Pyrénées, l'Espagne et l'Andorre. Il comprend, comme on l'a déjà évoqué précédemment, plusieurs échelles territoriales dont les logiques sont différentes, plus ou moins porteuses d'intérêt pour le Massif des Pyrénées.

Au niveau le plus "local", la problématique est principalement transfrontalière au sens restreint du terme, c'est-à-dire qu'il s'agit d'établir une continuité entre le versant nord et le versant sud des Pyrénées. Il s'agit donc surtout d'organisations de proximité dont les thématiques sont variables selon les contextes géographiques : principalement la gestion environnementale et la coordination des activités pastorales et forestières dans les zones de haute montagne, la perméabilité transfrontalière pour les activités touristiques (tant de randonnées que de développement des stations), l'intégration résidentielle et de la vie quotidienne là où les bassins d'habitat sont en communication et là où des réseaux de proximité peuvent se mettre en place.

Les Pyrénées sont aussi le support des flux interrégionaux ou internationaux ; le Massif est actuellement intéressé essentiellement par ces flux sur ses bordures est et ouest et les perspectives de croissance de ceux-ci conduisent à faire germer des projets de "traversées" pyrénéennes nouvelles en des lieux et selon des modalités qui sont encore largement en discussion. Des réflexions franco-espagnoles ont été relancées récemment pour remettre à plat cette problématique des flux entre la péninsule ibérique, la France et l'Europe, dans une perspective multimodale.

A cette échelle des flux interrégionaux et internationaux, le Massif des Pyrénées se trouve pour l'essentiel en situation de support potentiel d'infrastructures (ce qui est le cas aussi pour les transports d'énergie, par exemple), sans qu'il ait la capacité de tirer parti directement du passage de tels flux. La posture pyrénéenne est donc plutôt de se placer en partenaire pour faire prendre en considération les intérêts du Massif dans la recherche des solutions, en visant l'objectif principal de minimiser les nuisances induites et de faire respecter les principes de l'excellence environnementale.

C'est au niveau intermédiaire, celui des bassins économiques en cours d'émergence, que le potentiel est a priori le plus important pour l'économie pyrénéenne. Le soutien et l'accélération de la constitution de ces bassins économiques n'impliquent pas que les acteurs du Massif, ils dépendent aussi largement des acteurs des régions et des autonomies. La réalité de l'intégration économique se constituera progressivement par la mise en rapport des acteurs de la société civile (économie, culture, services...) ; c'est cette dynamique de constitution d'un tissu franco-espagnol que l'action publique devra s'efforcer de soutenir en priorité, parallèlement aux efforts qui sont conduits en matière de structuration institutionnelle.

Enjeux du Massif

Dans cette problématique générale de différenciation des stratégies selon les types de relations nord-sud, les principaux enjeux pour le Massif paraissent être les suivants :

- poursuivre l'accroissement de l'efficacité des actions transfrontalières de proximité par la collaboration et la mutualisation des moyens (gestion des espaces naturels, mise en valeur touristique, services à la population...)
- tirer parti de toutes les dimensions du potentiel que représentent les rapports nord-sud : élargissement des marchés, accords de production, transferts de connaissances, apports de capitaux...
- minimiser les nuisances et les impacts négatifs qui pourraient être induits par les réponses aux besoins de transport et de mobilité nord-sud,
- renforcer le poids des Pyrénées vis-à-vis des partenaires extérieurs (politiques communautaires, politique des transports...) en exprimant des positions et des objectifs communs dans le cadre d'une structure transfrontalière dédiée, composée des collectivités publiques concernées par le massif.

Positionnement du Massif

Au niveau global, le positionnement du Massif reste largement à construire au cours des prochaines années, notamment par le biais d'un renforcement de la concertation avec ses partenaires espagnols. On peut néanmoins considérer que le Massif peut afficher les positions suivantes :

- prendre des initiatives, se montrer volontariste et actif vis-à-vis du développement des relations nord-sud, dont les modalités sont à différencier selon les échelles : transfrontalier de proximité et coopérations locales, intégration des bassins économiques pyrénéens et péri-pyrénéens, relations et flux internationaux,
- dans les rapports transfrontaliers de proximité et au niveau des bassins économiques transnationaux, considérer le développement des rapports inter acteurs (entreprises, opérateurs, investisseurs...) comme le soubassement et la priorité pour la construction d'un fonctionnement transnational,
- prendre en compte dans les objectifs opérationnels et dans les modalités d'intervention les réalités différentes des relations nord-sud le long de la chaîne et notamment la nature des dynamiques amorcées dans les bassins basco-navarrais et catalan,
- obtenir une place, en tant que Massif (si possible avec sa dimension franco-espagnole) dans l'examen des problèmes et des solutions concernant les transports et la gestion des flux internationaux.

Des objectifs stratégiques

Les objectifs de la stratégie relative à cet axe pourraient être les suivants :

- quant au transfrontalier de proximité, donner une dimension franco-espagnole-andorrane aussi systématique que possible aux actions expérimentales de gestion environnementale et de développement touristique, par le biais de collaborations avec les opérateurs espagnols,
- au niveau du Massif et du soutien aux bassins en émergence, renforcer la capacité d'animation et d'intervention pour la médiation inter-acteurs, pour l'accompagnement de projets et pour la constitution de partenariats (financiers, touristiques, culturels...),
- dans les bassins en émergence, intensifier la cohésion transnationale par la création de dispositifs supports inter institutionnels transfrontaliers (organisation de l'accès au marché, conseil aux entreprises, facilitation du recrutement et de la mobilité, formations en commun...),
- favoriser sur toute la chaîne la perméabilité des Pyrénées et, plus généralement, la capacité d'intégration du Massif dans les fonctionnements internationaux, notamment par la mise à niveau systématique de l'accès au haut débit (TIC) et par la diffusion des formations nécessaires aux relations transnationales (langues, pratiques économiques et culturelles...),
- élaborer en commun avec la partie espagnole et les Régions, une position "Pyrénées" relative au traitement des flux nord-sud et obtenir d'être présent en amont dans les négociations inter Etats sur le choix des solutions étudiées.
- mobiliser des moyens pour former les acteurs pyrénéens et les accompagner dans le montage et la mise en œuvre de projets transfrontaliers et interrégionaux.
- Veiller à ce que les programmes de coopération territoriale prennent en compte les objectifs du Schéma interrégional.

Thème clé du changement

Tirer parti de la vraie dimension des Pyrénées implique : le renforcement de la continuité pyrénéenne et la construction d'alliances nord / sud

ENJEUX

Les ambitions exprimées par le Schéma ne trouveront souvent leur véritable sens et leur complète crédibilité que si elles sont partagées et co-portées par les deux versants du Massif. Ainsi en est-il tout

particulièrement de l'objectif de faire reconnaître un statut expérimental aux Pyrénées, fondé sur l'enjeu de l'exemplarité en matière de gestion environnementale.

Enfin, face à de grands projets, une position commune des Pyrénéens des deux côtés de la chaîne est nécessaire pour faire entendre leur voix ; c'est notamment le cas des traversées par les infrastructures de transport et les grands réseaux.

De plus, l'intensification des relations transfrontalières sur le territoire pyrénéen est un objectif poursuivi depuis longtemps des deux côtés de la frontière, avec le soutien des programmes européens (Interreg). Si l'on constate bien, avec une intensité inégale selon les zones des Pyrénées, l'existence de relations et de coopérations entre Français et Espagnols, on doit reconnaître que la montagne des Pyrénées est encore loin de constituer un ensemble territorial intégré, apte à laisser s'exprimer tous les potentiels des synergies transfrontalières.

Le transfrontalier doit être considéré à sa juste place dans la stratégie de mise en œuvre du Schéma : il ne constitue pas des objectifs en lui-même, et doit être apprécié à hauteur des avantages qu'on peut en attendre.

Du point de vue de l'entreprise, par exemple, l'ouverture vers l'Espagne est considérée dans la perspective d'une stratégie d'exportation : vers l'Espagne, certes, mais aussi vers l'Allemagne, l'Angleterre... Même raisonnement s'il s'agit de trouver des associés ou partenaires... La relation transfrontalière est ainsi à mesurer par l'avantage qu'elle procure, soit par effet de proximité (facilités de transport, similitude de problèmes ou de productions...) soit par la pertinence des complémentarités, pour des raisons économiques, géographiques ou sociologiques.

Il n'en reste pas moins que, en l'état actuel des choses, tout le monde s'accorde à penser qu'il existe un important gisement latent de valeurs ajoutées potentielles dans une plus grande synergie France/Espagne/Andorre, aussi bien dans l'activité économique productive que dans les fonctions d'utilité collectives. L'enjeu est donc de rechercher comment les concrétiser par des approches nouvelles, plus dynamiques, d'activation des rapports transfrontaliers pour que, au cours des 15 prochaines années, s'établisse une réelle continuité à travers la frontière pyrénéenne et qu'émergent des "bassins" de développement, des "pays", nord-sud.

OBJECTIFS

Le changement consiste à conduire de façon systématique une exploration pragmatique, par le biais d'opérations concrètes, de tous les modes de relations possibles entre les versants français, espagnol et andorran des Pyrénées, pour identifier et promouvoir ceux qui sont les plus créateurs de valeurs ajoutées pour les partenaires des deux côtés de la frontière. Il s'agit donc en fait d'une démarche raisonnée qui suppose un pilotage et une capacité d'animation, au delà de procédures d'aides financières.

De nombreux thèmes, pour lesquels des intérêts d'acteurs se sont manifestés, peuvent être évoqués pour illustrer le champ des explorations à conduire :

- les actions de prévention et de gestion conjointe relatives à l'environnement, particulièrement stratégiques compte tenu des enjeux du Schéma
- un fonctionnement plus intégré du marché du travail et des activités de formation
- la mutualisation et la complémentarité des connaissances mises à disposition des Pyrénéens
- des collaborations scientifiques
- les partenariats entre centres techniques et réseaux d'assistance technique
- l'organisation des transports de proximité et à moyenne distance
- l'investissement touristique privé
- l'organisation de produits touristiques exploitant les possibilités des deux côtés de la frontière
- une promotion commune des "Pyrénées, destination touristique"
- l'organisation de services résidentiels (médicaux, commerciaux, d'urgence et dépannage...) desservant des secteurs transfrontaliers, là où la géographie met les bassins de vie en communication
- la mobilisation de capitaux privés d'origine espagnole ou andorrane

AXE 3 : ACCROITRE LA VALEUR AJOUTEE PRODUITE DANS LE MASSIF

Au niveau des rapports entre le Massif et les trois Régions dont il fait partie, les stratégies portées par le Schéma sont évidemment pertinentes à l'échelle interrégionale : il s'agit de définir une politique fondée sur les mêmes principes pour l'ensemble de la chaîne, mais qui ait un sens pour chaque Région en contribuant au développement de celle-ci.

Enjeux du Massif

Du point de vue des Pyrénées, les enjeux spécifiques qui correspondent à cette échelle territoriale concernent principalement l'utilisation des ressources de la montagne, la localisation de la valeur ajoutée et l'articulation des activités avec l'économie des Régions. Il s'agit plus précisément :

- d'assurer la meilleure valorisation possible des ressources de la montagne : ressources naturelles (l'eau, la forêt, la faune, ...), ressources agricoles (lait, viande, produits végétaux...), ressources humaines (savoir faire, culture...),
- d'accroître la valeur ajoutée produite dans la zone de Massif, en vue de redynamiser le secteur productif par la transformation sur place et la maîtrise de la mise en marché,
- d'ouvrir de nouvelles filières ou de nouveaux secteurs productifs (produits transformés, sous-traitance ou exportation de services) pour engager les Pyrénées dans de nouveaux secteurs d'activités en émergence.

Positionnement du Massif

Cet axe stratégique correspond, pour les Pyrénées, à un positionnement par rapport aux Régions dont la logique générale est une logique d'échanges et de partage.

Il est clair, en premier lieu, qu'une dimension importante consiste à organiser le partage des ressources disponibles dans un équilibre entre les intérêts de la montagne et ceux des autres territoires des Régions. Cette question est évidemment particulièrement aiguë, soit pour les ressources qui sont ou qui pourraient devenir rares par rapport à la demande (c'est le cas par exemple du foncier des vallées de montagne et sans doute, dans l'avenir, de la ressource en eau), soit de ressources dont, actuellement, la valorisation ne peut être assurée qu'avec la participation active d'entreprises extra pyrénéennes (le bois, par exemple).

Cette problématique du partage doit naturellement être gérée dans une optique prospective, puisque l'objectif stratégique est de renforcer les capacités de transformation et de valorisation locales, sous réserve de préserver les intérêts des entreprises régionales. Mais ceci veut dire, notamment, que les Pyrénées doivent s'efforcer, ne serait-ce que pour préserver l'avenir, de conserver entre les mains d'intérêts locaux la propriété des ressources qui constituent le patrimoine valorisable. Cette question est particulièrement aiguë sur le plan du foncier et de l'immobilier, la production systématique de résidences secondaires correspondant à la fois à un faible rendement en présence résidentielle et à une perte de maîtrise du patrimoine foncier et de potentialités agricoles.

De façon résumée, le positionnement du Massif sur cet axe interrégional et régional pourrait être le suivant :

- recherche d'un accroissement de la contribution des Pyrénées dans les économies régionales,
- recherche de la valorisation maximale des ressources physiques et humaines des Pyrénées compatible avec les intérêts du développement des Régions et avec l'enjeu pyrénéen de l'excellence environnementale,
- préservation, dans le partage des ressources entre le Massif et les Régions, de la maîtrise locale des ressources qui sont ou qui pourraient être nécessaires à une production de valeur ajoutée (foncier, eau, forêt...).

Des objectifs stratégiques

Pratiquement, des objectifs possibles pour cet axe stratégique pourraient être les suivants :

- affirmer et développer l'image des Pyrénées notamment par la valorisation et l'aide à l'organisation de grandes lignes de produits interrégionales.
- organiser de façon équitable le partage des ressources naturelles et de leur utilisation entre le Massif et les Régions et rechercher les dispositifs permettant de partager aussi les contributions nécessaires (financement, main d'œuvre, connaissances) pour la maintenance et la valorisation de ces ressources,
- construire des filières locales de production et de transformation (produits spécifiques diversifiés) ouvertes sur les marchés extérieurs et articulées avec les organisations professionnelles régionales,
- plus généralement, insérer les économies productives locales dans le fonctionnement des économies régionales, interrégionales et transnationales, en ouvrant notamment de nouveaux champs productifs en cours d'émergence dans les zones urbaines des Régions,
- organiser le Massif pour capter à l'extérieur et rapatrier sur son territoire les savoirs et les potentiels humains (cadres, entrepreneurs, spécialistes) nécessaires à la performance économique, à l'excellence du management environnemental et à l'innovation.

Les thèmes clés du changement

Accroître la valeur ajoutée produite dans les Pyrénées suppose de soutenir:

- L'investissement touristique
- Les productions agricoles et agroalimentaires
- La première et deuxième transformations du bois
- L'accompagnement, le développement, la diversification du thermalisme
- Les nouvelles activités

• L'investissement touristique

ENJEUX

Le tourisme pyrénéen vit sous deux régimes : un régime d'hiver, plutôt rentable d'un point de vue financier (du moins pour certaines stations) et un tourisme d'été, diffus, qui draine un public plus nombreux mais moins "dépensier", dont les valeurs de référence (nature, écologie, contemplation, sport...) s'accordent plutôt à une posture de "non consommation". Schématiquement : il y a deux fois plus de touristes l'été que l'hiver mais ceux-ci apportent deux fois moins de recettes au massif.

L'investissement dans le tourisme hors station est stratégique pour deux raisons :

- un principe de précaution : même si la neige a encore de beaux jours devant elle, on sait qu'elle peut ne pas être éternelle, et qu'il convient d'anticiper la perte éventuelle de cet avantage spécifique.
- un principe de réalisme : les touristes d'été consomment et utilisent le paysage et les ressources naturelles sans contrepartie monétaire, alors même que ce paysage doit être entretenu (cf. supra) et que les services généraux nécessaires à l'accueil doivent être assurés. Il s'agira donc d'accroître le rendement financier du tourisme hors station et hors saison d'hiver.

Toutefois, il conviendra de développer de façon complémentaire le tourisme d'hiver, le tourisme « vert » et le tourisme de pleine nature afin de doter les Pyrénées d'une offre touristique complète et diversifiée tout au long de l'année.

OBJECTIFS

Les principaux domaines d'intervention seront les suivants :

- la valorisation et la promotion de l'offre touristique. De nombreux sites pyrénéens d'attrait touristique demandent à être valorisés et promus à l'échelle du massif puisqu'ils participent au rayonnement de son identité. De plus, les prestataires de l'accueil et des services spécifiquement touristiques ne sont que le noyau de l'activité économique du tourisme. La transformation d'un tourisme "d'accueil" à un tourisme "activité économique" suppose l'implication de tous les acteurs de la société locale (on pourra prendre pour exemple, l'expérience des pôles touristiques de montagne) pour constituer un "milieu récepteur" cohérent vis à vis du client touristique (horaires de fonctionnement, informations, offres de biens adaptés, ...)
- la diversification de l'offre touristique en exploitant tous les registres dans la mesure où ils ne sont pas directement contradictoires avec les valeurs pyrénéennes. Il s'agira donc d'adapter l'offre touristique aux évolutions du marché (transformation des attentes et besoins des clients, changement des processus d'information et d'achats, concurrence élargie, ...), de conquérir de nouveaux marchés et de fidéliser la clientèle, de développer des offres répondant à de nouvelles attentes touristiques (thermoludisme, activités d'eaux vives,...). Il apparaît également nécessaire de développer les fréquentations touristiques interrégionales et transfrontalières et de rééquilibrer les fréquentations touristiques dans le temps (saison / hors saison) et dans l'espace (montagnes / vallées et piémonts). Enfin, un soutien particulier sera apporté aux stations touristiques en retard de développement.
- la qualification de l'offre touristique. La mise en place de démarches de qualité pourrait être envisagée tant au niveau de l'hébergement que de l'ensemble des produits touristiques. L'amélioration de l'offre banalisée d'hébergement devrait notamment bénéficier de programmes de rénovation, de modernisation et de transmission de l'ensemble des structures d'hébergement touristique.

• Les productions agricoles et agroalimentaires

ENJEUX

Trois enjeux principaux motivent cette action :

- le constat du manque de rentabilité des exploitations, du vieillissement des exploitants et donc du problème croissant de renouvellement et de survie des exploitations
- le régime actuel des aides directes issue de la politique agricole commune (PAC) ne sera pas éternel et il faut donc, avec la profession agricole, anticiper cette évolution
- l'agroalimentaire pyrénéen est, pour partie, victime de son succès : les volumes de productions locales qui, pour l'essentiel, transforment des produits locaux dont le volume de production est limité, sont insuffisantes pour servir la demande potentielle, ce qui bloque la croissance des activités

OBJECTIFS

Il s'agit de déployer plusieurs moyens pour accroître la rentabilité de l'exploitation agricole et pour poursuivre le développement des productions agroalimentaires dans le massif :

- en poursuivant les dynamiques de progrès (technique, organisationnel, de positionnement commercial...) des exploitations agricoles pour accroître leur productivité et rendre le massif plus attractif pour de jeunes agriculteurs
- en préservant l'espace consacré à l'agriculture et l'accès aux parcelles exploitables
- en ouvrant d'autres voies de valorisation des productions que celle de la typicité locale et de la spécificité de l'origine des matières premières
- en soutenant les filières de production notamment à travers les démarches de qualité

• La première et deuxième transformations du bois

ENJEUX

L'industrie du bois est en difficulté dans les Pyrénées, à la fois du fait des coûts d'exploitation et du fait de la mondialisation du marché :

- les bois pyrénéens sont trop coûteux à exploiter du fait de leur localisation, et les techniques de débardage utilisables (câblage par exemple) sont d'un coût trop élevé pour assurer la rentabilité de l'exploitation
- si les bois de charpente (résineux) se vendent correctement du fait de la demande dans le bâtiment, si la pâte à papier consomme des bois de trituration, en revanche les bois d'œuvre (hêtre) n'ont plus de débouché, en raison de la disparition des industries de transformation (scieries et deuxième transformation) et de la présence sur le marché de bois de qualité équivalente à un prix très faible (mondialisation)

Si, pour une part, la question de la gestion et de l'exploitation forestières peut être abordée par le biais de la gestion environnementale, cela reste insuffisant. Il est nécessaire aussi de prendre la question par l'aval, c'est-à-dire par la deuxième transformation, et d'engager un programme visant à redonner une valeur économique au hêtre pyrénéen dans le contexte concurrentiel actuel et futur.

OBJECTIFS

L'existence de la première transformation du bois (scieries) est conditionnée par l'existence d'une offre de deuxième transformation. Or, celle-ci dépend aussi du prix du bois pyrénéen quand il arrive sur le marché. Il faut donc engager une action à la fois en amont et en aval.

En amont, il s'agit de réduire les coûts d'exploitation du bois pyrénéen, en l'intégrant dans des marchés d'entretien de la forêt

En aval, il s'agit d'inciter au développement de toutes les niches d'exploitation possible.

La reconnaissance des utilités collectives attachées à la forêt de la montagne pyrénéenne suppose des moyens d'accompagnement des programmes de mobilisation des bois répondant aux critères suivants :

- accroître et sécuriser la part contractualisée de l'approvisionnement des industries à partir de la biomasse disponible dans les forêts du massif ;
- conforter la sous-traitance, particulièrement celle qui a la charge d'investissements onéreux et spécifiques de l'entretien de l'exploitation forestière ;
- être conformes aux référentiels de la gestion forestière durable ;
- contribuer au financement de la charge d'entretien des forêts.

Conformément à la Loi d'Orientation Agricole du 5 janvier 2006 et au Programme forestier national 2006-2015, un schéma forestier pourrait être élaboré sur le Massif des Pyrénées.

• Accompagner, développer et diversifier le thermalisme

ENJEUX

Ce domaine d'activité représente un important levier économique pour les stations de montagne et le développement des territoires (emploi et pluri-activité, maintien du tissu médical et paramédical, durée de la saisonnalité de la cure de 6 à 10 mois et toute l'année avec les activités de remise en forme et de thermoludisme, économies d'énergie réalisables dans les limites d'une exploitation écologiquement maîtrisée).

Le secteur thermal se fonde sur trois domaines d'activités indissociables et spécifiques :

- la ressource en eau sur laquelle se fondent les activités thermales comme de diversification,
- le thermalisme en prenant en compte la diversité des stations du Massif, et la définition de stratégies maîtrisées afin d'orienter ces stations sur des créneaux thérapeutiques pertinents
- les axes de développement : bien-être, remise en forme, thermoludisme.

OBJECTIFS

Les perspectives d'actions pour le futur concernant trois types de programmes :

- gestion de la ressource en eau (état de la ressource, entretien des cours d'eau et des sources, maîtrise des usages de la ressource)
- équipements thermaux
- équipements de remise en forme et de thermoludisme (évolution des lignes de produits, aménagements complémentaires qui y sont liés, études marketing, ...).

- Les nouvelles activités

ENJEUX

Si le tourisme et l'agriculture constituent les deux "piliers" de l'économie pyrénéenne, ils ne peuvent pas être les seuls. L'intégration croissante des Pyrénées dans le monde urbain ouvre des opportunités pour reconstituer un tissu productif porté par de nouveaux entrepreneurs.

L'étude de la localisation des créations d'entreprises montre que celle-ci est la plus forte là où l'attractivité résidentielle est importante, aussi bien lorsqu'elle est durable que saisonnière. L'accessibilité des territoires, les équipements en TIC et l'offre de services sont également des facteurs d'attractivité importants. Il faut donc que les Pyrénées se donnent les moyens de capter de nouveaux entrepreneurs ou d'inciter des résidents à entreprendre dans les Pyrénées.

D'un point de vue plus stratégique, les orientations du Schéma impliquent l'émergence locale de divers métiers et d'entreprises de production actuellement inexistantes, dont la présence au sein du massif est indispensable à l'atteinte des objectifs (accompagnement des artisans pyrénéens à la qualité de gestion environnementale, ...). Ainsi en est-il par exemple de métiers indispensables à la gestion environnementale, à l'implantation de systèmes domestiques de production d'énergie, d'assistance informatique et télématique, ou encore d'entreprises mettant en marché des offres touristiques s'écartant des produits "nature".

OBJECTIFS

Ils portent au moins sur trois volets:

- un premier volet consiste à équiper les Pyrénées en services de qualité de nature à rendre le massif compétitif par rapport à une offre urbaine et ce, tant sur les services à la personne que sur les services à l'entreprise. Au-delà, c'est tout un environnement culturel et éducatif qu'il faut penser, afin de rendre les Pyrénées attractives pour des actifs et pas seulement pour des retraités. Cette composante du changement sera reprise au titre de l'axe 4 : "adaptation des services locaux".
- un second volet consiste à définir des formules d'accueil et d'accompagnement d'entreprises qui confèrent aux Pyrénées une qualité particulière aux yeux des créateurs, y compris dans des domaines s'écartant des productions "traditionnelles" des Pyrénées. Par exemple, il serait intéressant d'innover dans les formes de pépinières d'entreprises, en inventant des services de même nature mais qui ne puissent être dispensés sur les lieux mêmes de la production, pour des activités de services structurellement attachées à une localisation donnée : par exemple, pour la création d'entreprises touristiques innovantes, pouvoir bénéficier de locaux accessibles et équipés en différents points du massif, tout en ayant accès aux services habituellement offerts par les pépinières (conseil, secrétariat téléphonique, comptabilité et gestion...). Il y a là un champ d'innovation important pour des services en réseau aux entreprises.
- un autre champ ouvert à des activités nouvelles, qui peut s'avérer particulièrement dynamique et attractif, est celui des métiers (production, services, artisanat...) dont le développement est indispensable pour accompagner la stratégie du Schéma. Il y a là un potentiel important d'activités qui peut contribuer à diversifier et à enrichir le tissu local d'artisans, de petites entreprises et de prestataires de services.

AXE 4 : VALORISER LA DIVERSITE LOCALE DES PYRENEES

Les trois axes stratégiques précédents constituent des composantes d'une politique de Massif dont les effets recherchés seront naturellement concrétisés sur le terrain, dans les vallées, les pays et les communes des Pyrénées. Par rapport à cette échelle où se gèrent pratiquement le développement, la gestion environnementale et la vie quotidienne, l'entité "Massif" a donc comme première responsabilité d'organiser la participation des acteurs locaux aux stratégies précédentes et, réciproquement, de faire en sorte qu'il en ressorte le maximum de bénéfices au plan local.

Néanmoins, on ne peut pas considérer que les rapports entre les territoires locaux et le Massif s'en tiennent là. En effet, on a vu au cours du diagnostic qu'un certain nombre de mécanismes actuellement à l'œuvre peuvent mettre en danger le capital sur lequel repose l'attractivité du Massif : à terme, ou bien celle-ci pourrait s'atténuer fortement, ou bien elle se maintiendrait vis-à-vis de contextes d'accueil et de services qui n'auraient plus guère de spécificité par rapport à d'autres zones d'accueil. C'est donc - a minima - la spécificité et en partie l'identité pyrénéenne qui pourraient être estompées.

Sans dramatiser la situation, il apparaît néanmoins extrêmement important et urgent de bloquer ces tendances lourdes et de contrôler localement les dynamiques à l'œuvre pour non seulement préserver, mais pour amplifier et accroître les spécificités locales des vallées et des pays dont la diversité constitue, comme on l'a déjà dit, la qualité la plus originale du Massif. C'est pourquoi, à l'échelle des vallées et des pays, le principe directeur de la stratégie sera dirigé vers l'entretien, le renforcement et la valorisation des spécificités, dans le but de conserver une montagne pyrénéenne riche de sa très grande diversité, et ainsi de participer à l'amélioration de la qualité de vie des Pyrénéens.

Parallèlement, mais aussi pour répondre au souci précédent, il est nécessaire que la gestion locale des territoires puisse réguler les dynamiques concurrentes et tout particulièrement les rapports entre le bâti et les espaces naturels et agricoles. La question foncière est une question essentielle pour les années qui viennent et la vitesse d'évolution est assez rapide pour qu'il soit nécessaire de réagir sans attendre. La politique de Massif devra obtenir, sur ce plan, un réexamen des politiques foncières et immobilières conduites en montagne sous l'égide des collectivités locales et mettre à disposition des responsables locaux des moyens pertinents pour leur faciliter le contrôle foncier.

Enjeux du Massif

On peut formuler les enjeux pour le Massif de la façon suivante :

- soutenir le développement des vallées et des pays en fonction de leurs particularités et de leurs objectifs propres, avec le souci de perpétuer un territoire riche d'identités diverses,
- améliorer la qualité de vie des habitants en favorisant le maillage du territoire par des équipements structurants et des services de proximité, que ce soit dans le domaine du social, de la petite enfance, de la culture, du sport, de la santé, etc.
- mettre en synergie les stratégies globales conduites à l'échelle du Massif et le contenu des projets portés par les organisations locales (intercommunalités, pays, pôles touristiques...) pour qu'ils s'alimentent de façon interactive,
- valoriser, à l'échelle du Massif, le potentiel que constituent la très grande diversité des vallées et les particularités des éléments de toute nature qu'elles abritent, notamment par l'introduction d'éléments de typicité dans les produits,
- préserver le capital pyrénéen que constitue la diversité des terroirs en assurant la maintenance et la modernisation du patrimoine sans atténuer les spécificités,
- contrôler et inverser la tendance à la consommation foncière par le bâti et la résidence secondaire en constituant parallèlement une offre de logement pour les résidences principales des jeunes actifs.

Positionnement du Massif

Les prises de position à l'échelle du Massif pourraient être formulées de la façon suivante :

- mettre en avant les diversités des cultures et des identités pyrénéennes
 - non pas un paysage mais des paysages,
 - non pas une culture mais des cultures,
 - non pas une identité mais des identités,comme composantes constitutives de l'image et de la réalité des Pyrénées,
- considérer la vallée ou le pays comme le lieu de régulation des conflits ainsi que de mise en cohérence du fonctionnement résidentiel et de l'organisation des services, par l'articulation de la haute et de la basse vallée ainsi qu'avec la ville de piémont,
- faire partager à la population résidante, mais surtout aux populations accueillies, la préoccupation de maintenir les spécificités locales et susciter les initiatives de la société civile dans les actions de développement, de maintenance du territoire et d'animation de la vie sociale.

Des objectifs stratégiques

Les principaux objectifs retenus pour la stratégie pourraient être alors :

- introduire dans les projets locaux la préoccupation de concilier le développement des diverses activités des vallées (agriculture, tourisme, constructions, services...) et prévoir explicitement les conditions et les moyens de leur bon équilibre, notamment sur le plan foncier,
- accompagner les collectivités locales dans l'élaboration et l'application de documents d'urbanisme pour qu'elles puissent arbitrer les conflits d'utilisation du foncier, préserver des capacités d'habitat permanent et réguler les conflits d'usages sur l'espace,
- soutenir, lorsque les impacts en sont maîtrisés dans les vallées, la dynamique résidentielle et s'appuyer sur elle pour mener une politique de création d'activité et d'accueil d'actifs,
- mettre rapidement à niveau les équipements de communication en tenant compte des risques d'enchérissement de l'énergie (TIC, fluidité interne aux vallées) ainsi que le renforcement en équipements et services résidentiels (culture, petite enfance, santé, notamment),
- renforcer les dispositifs de mutualisation, de co-expériences et de transferts de savoir-faire entre territoires locaux, à l'échelle du Massif.

Les thèmes clés du changement

Valoriser la diversité locale des Pyrénées nécessite que des efforts soient effectués dans les domaines suivants :

- Le foncier et la construction
- la régulation des usages et des espaces
- Le patrimoine vivant
- les services pour le développement

• Le foncier et la construction

ENJEUX

Malgré une diversité des situations, on constate néanmoins deux phénomènes majeurs dans les Pyrénées :

- la stérilisation croissante de terres à faible pente ou en terrain plat (qui sont de façon générale les plus appropriées à l'agriculture et à l'élevage) par leur affectation à la construction,
- la prolifération d'habitats banals, ce qui contribue à la perte de spécificité du patrimoine pyrénéen et à la perte de qualité environnementale de l'habitat par rapport aux formes traditionnelles.

Par ailleurs, les modalités de la construction sont directement concernées par la politique d'économie des ressources (foncières, énergétiques...) et par les enjeux de la qualité environnementale.

Il n'est pas question de freiner l'attractivité résidentielle des Pyrénées, essentielle au maintien démographique, économique et paysager du massif. Mais ceux qui viennent occuper l'espace de la montagne (nouvelles populations, retraités, résidents secondaires, touristes...) s'insèrent d'un milieu solidaire où les rapports homme/nature sont fragiles, et résultent d'un long apprentissage des sociétés locales. Il est donc normal qu'ils y adaptent leurs propres comportements : le développement résidentiel doit être réorienté de façon qu'il s'intègre mieux dans le paysage, qu'il cohabite avec les activités gestionnaires de l'espace et qu'il intègre les enjeux de la qualité de la gestion environnementale.

OBJECTIFS

Le principe général d'économie du foncier devrait être encouragé notamment aux travers des actions suivantes :

- réhabilitation et densification des zones construites ou en cours de construction.
- préservation des fonds de vallée afin d'éviter le mitage des terres et de ne pas pénaliser les activités agricoles
- aide à l'élaboration et l'application de documents d'urbanisme
- stimuler la définition des PLU intercommunaux notamment à l'échelle des vallées
- inventaire du patrimoine bâti vacant (granges, ...)
- innovation dans les méthodes de construction en étendant progressivement les principes et les règles de la haute qualité environnementale (construction, consommations, effluents)
- soutien à la création, au développement et la coordination d'organismes fonciers permettant la préemption de terrains et de bâtiments dont le prix est souvent excessif pour les communes.

• la régulation des usages et des espaces

ENJEUX

En montagne encore plus qu'ailleurs, la réglementation des affectations du foncier par les règles de constructibilité (zonages et densité) ne suffit pas à réguler les conflits et concurrence qui se manifestent dans les pratiques de l'espace et la confrontation des enjeux d'usage. Résidents, agriculteurs et bergers, employés d'entretien des réseaux, sportifs et promeneurs, transporteurs, chasseurs, pêcheurs, VTTistes, ramasseurs de champignons... et bien d'autres fréquentent les mêmes lieux, se tolèrent ou se gênent. Chacun, de plus, considère la nature à l'aune de l'usage qu'il en fait, et peut ainsi détruire de bonne foi ce qui est le plus précieux pour un autre...

Dans les Pyrénées, où les fréquentations sont particulièrement diverses, il y a donc nécessité de compléter les dispositions qui seront prises dans le domaine de l'urbanisme et les dispositions de soutien à l'entretien du Massif par une fonction active de régulation des pratiques dans les territoires d'usage. Par "territoire d'usage", on entend ici un espace que décrivent les usages (par exemple pastoralisme, tourisme, résidence, chasse etc.) et où leur cohabitation est conflictuelle ou potentiellement conflictuelle.

OBJECTIFS

La régulation au niveau des usages ne peut s'appuyer que très partiellement sur des dispositifs de type réglementaire : les règles à appliquer varient selon les saisons, les jours, le temps, la fréquentation, les besoins des troupeaux... et la montagne est encore un lieu de liberté. Réguler les usages n'est donc possible qu'en jouant sur la compréhension par chacun des enjeux des autres et par sur la responsabilisation des individus pour aboutir à des compromis consensuels.

Le changement porte donc sur deux facteurs principaux :

- un volet "éducatif" visant à faire connaître, comprendre et respecter les enjeux de la fréquentation de la montagne
- un volet "organisation" pour créer les lieux de rencontre, de discussion et de recherche collective de solutions admissibles par tous.

- Un patrimoine vivant

ENJEUX

Le patrimoine pyrénéen (architectural, paysager, culturel) comme tout patrimoine, est lié à des histoires, des modes de relations sociales, des modes de production qui sont en voie de transformation. Sa diversité et les spécificités qu'il porte selon les lieux et les vallées sont une des richesses principales des Pyrénées dans l'espace européen.

Le renforcement des spécificités locales et la sauvegarde du patrimoine passe bien sûr, là où c'est possible, par sa conservation mais surtout par sa bonne adaptation, ou plus exactement par des modalités adéquates d'insertion dans le tissu patrimonial d'éléments nouveaux - constructions, modes d'exploitation, pratiques culturelles - qui l'actualisent sans en détruire les valeurs. Autrement dit, il s'agit d'aider à la mutation du patrimoine collectif, de l'actualiser pour mieux le conserver, de le faire évoluer sans perdre ses particularités. Et, par là, en évitant la banalisation des Pyrénées et des vallées pour au contraire révéler et prolonger les spécificités locales, conserver toute la richesse de la diversité pyrénéenne.

OBJECTIFS

Cet objectif de renforcement des spécificités locales et de sauvegarde du patrimoine peut prendre plusieurs formes. On a déjà donné des éléments sur la question paysagère et les modes d'exploitation de l'espace (agro pastoralisme, exploitation forestière, tourisme). Au-delà, on peut penser notamment à trois champs sur lesquels des liens entre la tradition et la modernité doivent être trouvés :

- l'architecture vernaculaire et religieuse
- les pratiques sociales et culturelles
- les races animales et les variétés végétales locales

Dans les trois cas, la question de fond est la même : accompagner la transformation des usages et des pratiques pour mieux préserver le patrimoine, assurer une continuité historique, et continuer à bénéficier de la diversité, alors même que la mutation sociale et économique des Pyrénées s'accélère, comme l'a montré le diagnostic, dans le sens d'un alignement sur la société dans son ensemble.

Ceci peut porter à la fois sur :

- la mise en œuvre des techniques HQE dans l'entretien et la réhabilitation du patrimoine bâti religieux et vernaculaire
- l'harmonisation d'une méthodologie d'inventaire du patrimoine bâti par la mobilisation des acteurs du patrimoine et des professionnels du bâtiment
- l'identification des lieux dépourvus d'équipements culturels afin d'en assurer le développement
- la mise en évidence des facteurs structurels de composition et des principes qui donnent sens et unité aux paysages locaux et aux constructions, de façon à concevoir des guides à l'usage des maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre ; pour partie, ces éléments peuvent être repris dans les règlements locaux d'urbanisme et de construction, de façon homogène à l'échelle pertinente
- la rencontre créative entre les pratiques culturelles héritées et les nouvelles pratiques culturelles (musique, arts plastiques, photo et cinéma, multimédia, arts vivants, etc.) ainsi que le développement de partenariats entre les différentes cultures locales
- le renforcement des efforts de conservation et de génétique, ainsi que des filières de valorisation des qualités spécifiques des origines locales.
- le soutien aux initiatives d'apprentissage des langues. Cette action inscrite dans la durée, pourrait éviter une perte d'identité face au brassage naturel de population au sein du massif

- les services pour le développement

ENJEUX

Très largement, l'emploi a bénéficié ces dernières années dans les Pyrénées du développement des services à la personne et aux entreprises. Néanmoins le territoire reste encore sous équipé en services de proximité, mais surtout en services convenant à ceux qui pourraient venir s'implanter à partir de zones urbaines pour créer des entreprises ou occuper des emplois. Ceux-ci, en effet, n'ont pas le même référentiel de vie que les familles originaires de la montagne et ne consomment pas les mêmes types de services que les retraités ou les résidents secondaires.

Le développement et, surtout, l'adaptation des services à la personne et aux entreprises sont rendus nécessaires :

- par le regain d'attractivité résidentielle des Pyrénées et la demande induite
- par la nécessité de proposer une offre territoriale convenant aux entrepreneurs et actifs de l'extérieur pour développer des activités économiques qui ne soient pas seulement touristiques
- parce que les services sont des "capteurs de revenus" et en ce sens peuvent contribuer considérablement à l'amélioration de la rentabilité des investissements touristiques.
- par l'importance des services comme support de l'ensemble des autres activités productives.

C'est enfin un moyen de valoriser la diversité locale, en proposant des structures d'offres adaptées aux spécificités de chaque vallée.

OBJECTIFS

Il s'agit d'inventer les formes nouvelles du service aux personnes et aux entreprises :

- pour créer une offre de services attractive pour des jeunes actifs de culture urbaine
- pour garantir l'accès à des services de qualité dans les vallées
- pour tenir compte des formes particulières d'organisation de la prestation de service qu'exige la configuration de la montagne.

Les champs sont multiples. Les plus stratégiques concernent la petite enfance, les loisirs et les équipements de consommation culturelle, les prestations aux entreprises (conseil, gestion, services opérationnels) et, surtout pour les professionnels, l'accès au haut débit (accès publics à Internet, services en ligne, ...). Un effort devra d'ailleurs être fait dans le sens d'une résorption des « zones blanches » numériques (téléphonie mobile, télévision numérique terrestre, etc.). Il est nécessaire de concentrer l'action publique volontariste sur la création de services destinés à attirer des actifs (qui n'expriment pas de demande locale, puisqu'ils ne sont pas là), un accompagnement de la demande locale au fur et à mesure qu'elle se développe pouvant a priori satisfaire les besoins essentiels des résidents secondaires et des retraités.

Il conviendra donc de soutenir par exemple, les initiatives relatives :

- Au maintien et la création d'équipements et de services publics (services publics itinérants, maisons de services pour les personnes âgées, visio-guichets, mise en place de transports à la demande, de navette de transport) ;
- A l'accessibilité du territoire pour les personnes à mobilité réduite notamment en favorisant des actions innovantes, telles que la prise en compte des handicaps sur les lieux de travail ; le développement d'offres de loisirs adaptées à ce type de public (exemples : des sentiers randonnées accessibles aux personnes à mobilité réduite, des stations de ski proposant des équipements spécifiques et adaptés) et la mise en place de services adaptés (navettes, transports à la demande) ou d'actions favorisant l'insertion professionnelle, etc.

Mais, peut-être avant même ces types de services, la condition la plus essentielle au développement réside dans le "service logement", c'est-à-dire dans la possibilité pour les jeunes actifs - locaux ou nouveaux arrivants, entrepreneurs ou salariés - de pouvoir se loger, physiquement et financièrement, dans la commune ou la vallée où ils envisagent de travailler. Rétablir une offre locative pour du logement permanent, dans un contexte de marché aux prix spéculatifs et tourné vers la location saisonnière, est aussi une composante essentielle du changement.

Mais, s'il faut innover sur le fond (le type de services proposés), il faut aussi le faire dans la forme (les modalités d'organisation et de mode de prestation du service).

En particulier, il faut s'appuyer sur la configuration du système de vallée, en envisageant par exemple des "bouquets de services en réseau" qui desservent, à partir des petites villes et des villes moyennes, l'arborescence des vallées : il peut s'agir de services en ligne, de services itinérants ou de services statiques, mais situés à des points stratégiques des mobilités quotidienne (comme les services pour la petite enfance par exemple).

V. STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE

5.1. LES PYRENEES CHANGENT D'HORIZON

Le Massif des Pyrénées est placé, pour les années qui s'annoncent, dans un contexte de changements déjà explicites.

Rappelons en les deux principales composantes.

En premier lieu, les Pyrénées ont amorcé, dans les dernières années, une évolution de leur situation. Elles sont marquées par le développement d'une économie résidentielle dont les principaux vecteurs sont les retraites et le tourisme. Elles s'intègrent de plus en plus dans les évolutions nationales, voire internationales.

Par rapport à cette transformation en cours, il faut fonder la politique de développement non seulement sur la seule logique de compensation et de rattrapage, mais aussi sur le principe d'échanges réciproques entre les Pyrénées et le monde extérieur et sur l'objectif de devenir acteur pour maîtriser le sens et les modalités du changement.

En second lieu, les Pyrénées vont être, comme les autres territoires, soumises à des forces externes qui vont constituer de nouveaux facteurs de changement : réchauffement climatique, croissance du coût de l'énergie, modification des politiques publiques. Si des évolutions dans ces domaines sont certaines, on ne sait pas actuellement précisément quelles en seront les conséquences sur les Pyrénées : ce n'est que progressivement qu'elles pourront être appréciées au cours de la période concernée par le Schéma. Se préparer aux changements qu'elles induiront, se mettre en situation d'anticiper, s'organiser pour trouver les solutions les mieux adaptées aux configurations locales pour y répondre, tel est le deuxième enjeu de changement.

Ainsi, on pourrait en quelque sorte dire que les Pyrénées sont, pour les 15 ans qui viennent, d'une part "poussées" par les changements que provoquent les dynamiques en cours, d'autre part "tirées" par d'autres changements qui sont encore à venir, aux effets plus incertains.

Le parti pris stratégique adopté pour le Schéma vise à réagir en introduisant le changement au sein de l'économie et de la vie quotidienne des Pyrénées selon une double logique :

- un maintien des relations hommes/nature selon des modalités actuelles et durables afin de sauvegarder et renforcer la qualité environnementale,
- un changement dans les relations entre le Massif et l'extérieur pour les placer sur une base de réciprocité qui puisse fonder de réels partenariats avec l'Union Européenne, l'Etat et les Régions, les collectivités territoriales et les institutions espagnoles,
- avec une articulation entre ces deux dynamiques de changement, la première étant porteuse d'un positionnement spécifique des Pyrénées qui pourra donner du contenu aux rapports de réciprocité.

Le Schéma Interrégional de Massif a mis ces changements en évidence et, en proposant quatre axes stratégiques, a indiqué quels domaines sont les plus concernés et dans quel sens il convient de les orienter. C'est le "référentiel stratégique".

Mais, bien entendu, le moment de la réalisation du Schéma n'est pas "l'instant zéro" des Pyrénées et, comme cela a déjà été dit précédemment, le Schéma doit "accompagner activement les dynamiques en cours (en les amplifiant ou en les recadrant, selon leurs impacts) et réguler les conflits et les concurrences dommageables entre elles". Dès lors, l'action publique doit poursuivre, en continuité, les actions engagées antérieurement qui n'apparaissent pas en contradiction avec les axes stratégiques, particulièrement celles dont l'efficacité exige qu'elles soient conduites dans la durée (artisanat, agriculture, ...). C'est, évidemment, le cas le plus général et il n'est pas, à ce titre, besoin de prescriptions particulières explicitées dans le Schéma, dès lors que le référentiel stratégique est approprié par les acteurs du territoire.

Le référentiel stratégique proposé se décline volontairement sous une approche transversale et non thématique. En effet, toute en respectant l'intérêt de chaque secteur, le Schéma Interrégional de Massif met en lumière les enjeux communs à l'ensemble du territoire pyrénéen, les axes fédérateurs au sein desquels chaque secteur devra participer et pour lesquels des synergies intersectorielles doivent être mises en œuvre.

Par rapport aux éléments de continuité, le Schéma a pour rôle spécifique d'indiquer clairement ce qu'il est au contraire indispensable de changer dans les objectifs et les pratiques opérationnelles pour mettre en œuvre les axes stratégiques. La formulation de la stratégie de mise en œuvre du Schéma se concentre ainsi volontairement sur les changements essentiels à soutenir ou à initier. C'est ce dont traite ce deuxième rapport, qui constitue en quelque sorte le "Guide des changements", complémentaire des actions engagées qui se poursuivront.

Les changements sont à introduire par une évolution des mentalités et des organisations de la société locale, pour que le changement de perspective se diffuse progressivement dans les postures et les pratiques des acteurs pyrénéens et de leurs partenaires. A ce titre, quelques "conditions du changement", sans lesquelles celui-ci ne s'amorcera pas comme souhaité, sont exprimées dans le Schéma ; elles ont vocation à infléchir les pratiques quotidiennes des Pyrénées.

5.2. LES CONDITIONS DU CHANGEMENT

La mise en œuvre concrète des axes stratégiques, parce qu'elle doit induire du changement, exige l'appui de fonctions collectives qui traduiront la politique de Massif dans toutes les actions réalisées, apportant ainsi de la cohérence aux projets et de la lisibilité à la stratégie conduite.

Elle implique aussi de définir clairement - ou de confirmer - l'organisation des responsabilités de mise en œuvre du Schéma et de faire appel à des modalités d'action publique adaptées.

5.2.1 LES FONCTIONS COLLECTIVES PRODUCTRICES DE CHANGEMENT

Quatre fonctions collectives constituent l'appui indispensable pour mener la stratégie de changement adoptée :

- une gouvernance locale élargie
- l'appel généralisé à l'innovation
- l'engagement dans le management environnemental
- la formation

LA GOUVERNANCE

Une première condition générale s'impose pour la mise en œuvre des actions entreprises et financées en application du Schéma des Pyrénées : l'existence d'une gouvernance locale, intégrant toutes les parties prenantes dans la conception et la gestion des affaires locales. Il s'agit d'une gouvernance élargie, car elle a besoin d'associer non seulement les résidents (permanents et secondaires), mais les divers usagers de la montagne. En effet, la problématique de changement ouverte par le Schéma ne peut se concrétiser que si elle est partagée et si, à la base, les citoyens et les usagers de l'espace montagnard en deviennent acteurs.

De plus, l'ambition des Pyrénées de faire valoir l'exemplarité en matière de gestion environnementale implique la participation de tous à la gouvernance locale qui est aujourd'hui considérée comme une composante essentielle de la problématique du développement durable.

Bien entendu, il ne s'agit pas de se substituer aux institutions responsables existantes, mais, dans ce cadre, de faire confiance aux citoyens et usagers du massif en les insérant dans une dynamique de responsabilisation. Les dispositifs de gouvernance sont, on le sait, délicats à faire fonctionner et réclament des efforts ; mais la montagne - et particulièrement la montagne pyrénéenne - est justement un territoire où de telles pratiques collectives fonctionnent depuis des temps lointains.

Il conviendra dans les années à venir, de réaffirmer le rôle du Comité de Massif, de dynamiser l'instance afin que celui-ci puisse être un modèle de gouvernance pour l'ensemble des Pyrénéens.

Les formules retenues seront à géométrie variable selon les territoires : dans certaines vallées, le noyau en sera constitué par les organisations collectives gérant traditionnellement les estives, ailleurs on pourra s'appuyer sur des instances de gouvernance et des structures territoriales (EPCI, pays, ...). Ailleurs encore cette fonction pourrait s'appuyer sur les pôles touristiques... parfois, il faudra susciter l'émergence de nouvelles instances ou organisations informelles à l'échelle communale.

Ces instances de gouvernance sont particulièrement nécessaires pour :

- participer à l'élaboration de règles collectives de l'usage de l'espace et en assurer la mise en œuvre dans la durée.
- concevoir et réaliser des projets et des programmes de développement local, à partir des ressources existantes (élevage, agroalimentaire, tourisme, etc.).
- transmettre des savoirs et des savoir-faire sur le mode de vie en montagne et la gestion des milieux
- constituer un trait d'union permanent entre les "anciens" et les "nouveaux" pyrénéens.

Concrètement, le portage des projets par une instance de gouvernance, pourvu qu'elle donne des gages de sa consistance et de sa pérennité, pourrait être considéré comme une condition favorable, voire nécessaire, pour le montage de projets de développement ou d'aménagement, quelle qu'en soit la nature.

L' INNOVATION

Pour passer des intentions aux actes, pour rendre effectif le changement de perspective que constitue le Schéma, il est certain que les acteurs du Massif devront se montrer innovants. Faire d'autres choses, faire autrement, faire avec d'autres qu'auparavant, adopter des pratiques plus économes en ressources, faire mieux avec les mêmes moyens... c'est l'état d'esprit qui caractérise la stratégie.

Par de multiples aspects, l'innovation est au cœur de la mise en œuvre du Schéma. Innovation dans les produits et les services, bien entendu - sur ce plan, les Pyrénéens ont déjà fait la preuve de leurs capacités - mais aussi sur le plan de l'organisation collective et de la combinaison optimale des moyens. Des structures, des modes de travail, des rapports de production, des voies de cohésion sociale entre Pyrénéens et nouveaux arrivants ou visiteurs... seront sans doute, au cours des 15 ou 20 prochaines années, à inventer pour maintenir les Pyrénées dans la dynamique où elles sont engagées tout en conservant leur modèle spécifique de société locale. Traditionnellement, les pays de montagne ont d'ailleurs eu ce savoir-faire d'organisation pour faire face à des contextes de vie difficiles.

Il y a donc d'abord à admettre que la mise en œuvre du Schéma fasse une place aux démarches par essai/erreur, qui sont celles de l'expérimentation. À charge pour la collectivité pyrénéenne d'en évaluer les résultats et de savoir reconnaître et généraliser les "bonnes pratiques".

Il y a aussi à alimenter l'innovation locale par la mobilisation de connaissances, par des recherches ciblées sur des questions précises, par la sensibilisation des acteurs locaux, l'éducation du public, des formations à des compétences et pratiques nouvelles. Les besoins particulièrement importants sont les suivants :

- des apports techniques pour la concrétisation de la politique de Massif : ingénierie des énergies alternatives, accompagnement à la gestion génétique des races locales, mesures de la biodiversité, technologies traditionnelles et modernes de productions agroalimentaires...
- des études, recherches appliquées ou recherches/actions concernant des produits, des procédés ou des modalités nouvelles nécessaires à la mise en œuvre du changement : intégration architecturale des capteurs solaires, incidences du changement climatique, modalités d'association des usagers non résidents à la gouvernance locale...
- une aide au diagnostic territorial doit être apportée aux instances de gouvernance locale reconnues en application de la politique préconisée par le Schéma (connaissance du territoire, conseils), en particulier pour identifier les spécificités réelles d'un territoire et pour orienter sur le terrain les actions de la gestion environnementale et des usages.
- une action d'information et éducative est à mener, sur plusieurs domaines et dans la durée, auprès des jeunes, des nouvelles populations, des résidents secondaires et des touristes, notamment sur le thème : "vous profitez de la montagne, respectez les règles de vie en montagne" : respect de l'environnement, contribution à l'entretien, économie de moyens, prise en compte des risques, etc.

La présence de l'innovation apparaît ainsi de deux façons dans la mise en œuvre du Schéma : d'une part au niveau des projets (dans leurs contenus et dans l'organisation de leurs maîtrises d'ouvrage), d'autre part au niveau de l'entretien d'une sorte "d'effervescence" intellectuelle qui aidera l'innovation à germer et à se concrétiser. Ce champ de l'action publique est l'un de ceux où les partenariats et la réciprocité des échanges entre les Pyrénées et l'extérieur peuvent le plus facilement trouver à s'exprimer.

LE MANAGEMENT ENVIRONNEMENTAL

Au-delà d'actions spécifiques qui seront réalisées sur certains thèmes – agro pastoralisme, stations de montagne, exploitation forestière, énergie - c'est globalement, dans toutes les formes de leur rapport au territoire, que les Pyrénées doivent démontrer leur gestion environnementale exemplaire.

La notion de "management environnemental" est justement d'application générale ; elle vise à consolider une logique "ordinaire" de prudence écologique dans les collectivités et chez les opérateurs. Il s'agit de rendre les fonctionnements territoriaux globalement économes de la ressource et de l'impact environnemental : consommations (espace, matériaux, ressources...), rejets (effluents, déchets, pollutions...) et effets qualitatifs (paysage, bruit, odeurs...), afin de maîtriser l'empreinte écologique de l'occupation humaine dans les Pyrénées.

Le management environnemental porte sur l'ensemble des actes réguliers qui interviennent dans l'interaction entre les sociétés humaines et leur environnement. L'ensemble des acteurs (collectivités, entreprises, associations, habitants et usagers) est donc concerné, d'abord dans ses propres actes, mais aussi dans le fonctionnement de systèmes locaux d'échelle variable (communauté de commune, vallée, pays ou autres...) intégrant, dans l'idéal, les principaux champs d'exercice du management environnemental :

- Occupation de l'espace et gestion des usages de l'espace
- Constructions
- Energie
- Eau
- Déchets
- Maintien de la biodiversité

L'importance stratégique de pouvoir faire reconnaître les Pyrénées comme exemplaires en matière de gestion impose que tous les acteurs aient le souci du management environnemental. C'est donc, au premier chef, une qualité que devra avoir tout projet réalisé dans le Massif : la manière dont il applique les prescriptions du "management environnemental" sera introduite comme une des rubriques descriptives du projet et prise en compte pour en apprécier la pertinence.

Au delà de ces applications particulières, des actions plus globales seront nécessaires pour donner l'impulsion et pour obtenir des effets sensibles sur l'état de l'environnement. C'est à l'échelle locale que pourront se constituer des organisations territoriales de management environnemental intégré, ancrées dans la diversité des milieux pyrénéens et spécifiques de chacun.

LA FORMATION

La mise en oeuvre des axes stratégiques du Schéma suppose de développer une offre de formation sur l'ensemble du massif pyrénéen.

Elle passe en premier lieu par le développement de formations qui répondent aux problématiques transversales et spécifiques des Pyrénées. Le développement de la coopération transfrontalière, pourrait par exemple, être encouragé par des formations portant sur le montage et la mise en oeuvre de projets de type Interreg ou sur l'apprentissage des langues. Il en va de même de formations en réponse aux problématiques telles que la pluriactivité. Un effort particulier en faveur des formations bi-qualifiantes permettrait par exemple une meilleure correspondance entre l'offre et la demande de travail tout au long de l'année.

En second lieu, l'offre de formation à proximité des acteurs pyrénéens participera également à l'émergence de projets sur la chaîne. En effet, une offre personnalisée de formation pour le développement de projets individuels inscrits dans une démarche locale, contribue à leur réussite.

5.2.2 LE PILOTAGE DU CHANGEMENT

La mise en œuvre du schéma s'apparente à une "gestion du changement" couplée avec la conquête d'une reconnaissance des Pyrénées comme étant un acteur et comme un partenaire apte à négocier avec les institutions territoriales des diverses échelles géographiques.

À partir de là, on peut résumer simplement les besoins essentiels en matière d'organisation :

- il n'y a pas de changement de direction sans pilote
- il n'y a pas de négociation sans négociateur
- il n'y a pas d'action opérationnelle sans maîtrise d'ouvrage

Différents modes d'action publique permettront le développement des Pyrénées : des conventions de massifs, des fonds communautaires, des appels à projets ciblés, ... La gestion de ces modes d'action et la mise en œuvre du Schéma, nécessitent l'existence de différentes fonctions :

- une fonction de pilotage et d'évaluation de la mise en œuvre du Schéma. Portée par un organisme où s'exprime la diversité des milieux et des points de vue des Pyrénéens, se portant garante des orientations définies dans le Schéma, cette fonction consiste notamment à vérifier que les conventions et programmes concernant le Massif s'inscrivent dans la ligne du Schéma. La fonction de pilotage inclut l'évaluation de la mise en œuvre du Schéma, tant à travers les conventions de massif qu'à travers les politiques suivies par les institutions territoriales les plus concernées ; à ce titre, elle prend l'initiative d'organiser des débats sur l'évolution de la situation des Pyrénées et d'actualiser si nécessaire le contenu du Schéma
- une fonction de représentation politique des collectivités pyrénéennes. Cette fonction implique l'existence d'une entité constituée par les collectivités pyrénéennes. Elle doit avoir la capacité de maîtrise d'ouvrage directe pour le montage et l'ingénierie des projets à l'échelle du Massif qui ne peuvent pas résulter de l'initiative spontanée, même sous l'effet de mesures incitatives (création de l'observatoire de l'environnement, par exemple). Elle doit surtout pouvoir négocier et s'engager pour le compte des Pyrénées vis-à-vis des instances extérieures, nationales et communautaires. La convention de massif et les programmes opérationnels européens sont les premiers objectifs de ces négociations ; le statut expérimental à l'échelle européenne pour la gestion environnementale est un deuxième enjeu ; l'émergence à terme des Pyrénées franco-espagnoles comme une entité de référence, porteuse de stratégies cohérentes, est le troisième enjeu stratégique. Cette fonction de représentation pourrait progressivement fonctionner comme une Entente de massif, disposant de moyens mutualisés et permettant la mobilité des chargés de mission.
- une fonction de gestion et de coordination opérationnelle. Cette fonction est nécessaire pour mettre en cohérence les actions engagées spécifiquement en application du Schéma et celles qui sont conduites dans le cadre de leurs politiques thématiques par les Régions, les Départements et l'État, sans oublier les autonomies espagnoles. Cette fonction inclut la gestion administrative et financière des fonds dédiés aux Pyrénées (cf. ci-après)
- une fonction d'animation et d'accompagnement technique au service des porteurs de projets. Les thématiques de travail de cette fonction devront être actualisées par rapport à celles qui sont prises en charge par le "réseau pyrénéen" actuel, compte tenu notamment du caractère stratégique de la gestion environnementale et de l'intérêt de renforcer des missions telles que par exemple : la recherche de candidats entrepreneurs (y compris à l'étranger), la recherche de capitaux d'investissement, l'action foncière et urbanistique.